ISSN 1405-1451

revista Jurídica Jalisciense

AÑO XXX NÚM. 62
ENERO-JUNIO

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Ricardo Villanueva Lomelí
Rectoría General

Héctor Raúl Solís Gadea
Vicerrectoría Ejecutiva

Guillermo Arturo Gómez Mata
Secretaría General

CUCSH
Centro Universitario de
Ciencias Sociales y Humanidades

CENTRO UNIVERSITARIO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Juan Manuel Durán Juárez
Rector

Ana María de la O Castellanos Pinzón
Secretaria Académica

Xochitl Ferrer Sandoval
Secretaria Administrativa

Silvia Esther Álvarez Jiménez
Coordinadora de Extensión

María del Rosario Ortiz Hernández
Jefa de la Unidad Apoyo Editorial

José de Jesús Becerra Ramírez
Director de la División de Estudios Jurídicos

Luis Antonio Corona Nakamura
Director – editor de la RJJ

revista

Jurídica Jalisciense

AÑO XXX NÚM. 62

Enero-junio 2020

ISSN 1405-1451

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

2020

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

División de Estudios Jurídico
Universidad de Guadalajara

Director y editor: Luis Antonio Corona Nakamura.

Corrección de este número:
Jorge Alejandro Hinojosa López.

Revista Jurídica Jalisciense es una revista orientada a la: Investigación y difusión de la Ciencia del Derecho y el fenómeno social. Año XXX, Núm. 62, Enero-junio de 2020, publicación semestral de la Universidad de Guadalajara; a través del Programa de Maestría en Derecho, del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades con domicilio Av. de los Maestros 1060, col. Alcalde Barranquitas. CP 44260. Guadalajara, Jalisco, México, teléfonos 34 47 26 63 y 34 47 39 72, revistajuridicajalisciense@gmail.com y Editor responsable Luis Antonio Corona Nakamura. Reservas de derechos al uso exclusivo 04-2010-101813408 00-102, ISSN: 1405-1451, otorgados por el Instituto Nacional de Derechos de autor. Impresa por: Kerigma Artes Gráficas, calle Pamplona 1136, colonia Santa Elena Alcalde, Guadalajara, Jalisco, México. Este número se terminó de imprimir en el mes de enero de 2020 con un tiraje de 200 ejemplares.

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

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

revista
Jurídica Jalisciense

AÑO XXX NÚM. 62
Enero-junio 2020

ISSN 1405-1451

CONSEJO EDITORIAL

Luis Antonio Corona Nakamura
Director

José de Jesús Becerra Ramírez
Universidad de Guadalajara

Jorge Fernández Ruiz
Universidad Nacional Autónoma de México

Irina Graciela Cervantes Bravo
Universidad Autónoma de Nayarit

Victor Alejandro Wong Meraz
Universidad Autónoma del Estado de México

Raúl Montoya Zamora
Universidad Juárez del Estado de Durango

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

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

Adrián Joaquín Miranda Camarena
Universidad de Guadalajara

Ángel Guillermo Ruiz Moreno
Universidad de Guadalajara

Marco Olivetti (Italia)

Eneida Desiree Salgado (Brasil)

Luis André Cucarella Galiana (España)

Índice

Presentación 9

El federalismo electoral y la democracia en riesgo: reflexiones sobre la idoneidad de mantener los sistemas federal y locales de las elecciones en méxico 13

The Electoral Federalism and the Demodemocracy at Risk: Reflections on The Suitability of Maintaining Federal and Local Systems of Elections In Mexico

Raúl Montoya Zamora

El impacto por la crisis del empleo formal en México 47

The Impact of the Formal Employment Crisis in Mexico

José Pablo Martínez Gil

Alejandro Moreno Romero

El mito del migrante peligroso "ningún muro puede dejar fuera lo que siempre ha estado aquí" 77

Hans Jurado Parres

Amalia Karolina González Sánchez

El Ser Humano y la Pandemia del Covid-19 97

The Human Being and the Covid-19 Pandemic

Erika Vanesa García Rico

Tutela judicial efectiva, estado de derecho y covid-19 123
Effective judicial protection, rule of law and covid
Juan Alberto Ruvalcaba González

La cláusula de beneficiario en el Estado de Jalisco 145
Clause on the benericiary in the state of Jalisco
Antonio Jiménez Díaz

Implicaciones y consecuencias jurídicas, de la inteligencia artificial en el derecho 167
Marisol Luna García

La seguridad pública cómo un medio para la paz social en México 181
The public security how a media for social peace in Mexico
Elizabeth Leticia Souza Mosqueda
Sonia Carolina Toro Morales
Juan Carlos Guerrero Fausto

Prolegómenos de las sentencias en el juicio contencioso administrativo. Una comparación estratégica para su mejora en Jalisco 211
Prolegomena of the judgments in the administrative contentious trial. A strategic comparison for improvement in Jalisco
Daniel Alonso Limón Ibarra

El cese injustificado de los policías municipales en Jalisco, y su repercusión al erario 237
The unjustified removal of the members of the municipal police in Jalisco, and their impact on the treasury
Daniel Alejandro Escobedo Márquez

Presentación

En esta nueva edición de la Revista Jurídica Jalisciense, se presenta una serie de artículos académicos de relevante valía para la deliberación científica actual en el campo del derecho, pero con repercusiones más allá del mismo. Por este hecho su contenido, proyecta aspectos de gran significación e interés, en razón de que agrupa una temática que no puede dejar indiferente a sus lectores, pues el sentido crítico plasmado en ellos, aportan elementos pedagógicos que nos ayudan a su comprensión y sobre todo a generar la reflexión, necesaria para los debates contemporáneos.

Los lectores tendrán en sus manos en primer término el trabajo realizado por Raúl Montoya Zamora, que trae a colación un aspecto de no reciente origen, como es el Federalismo en México, pero, que lo acota y delimita de manera muy clara sobre la materia electoral, en particular el planteamiento sobre los riegos que puede generar para nuestro país a los sistema locales en dicha materia, esto debido a la tendencia centralizadora que se han manifestado por parte del poder central en México. El autor, realiza un abordaje muy pertinente sobre la idoneidad del sistema federal y local en la mencionada materia electoral, que hace necesario su análisis.

Con la misma tendencia critica que el anterior, nos comparten José Pablo Martínez Gil y Alejandro Moreno Romero, un ensayo en el que analizan una problemática muy recurrente en nuestro país y que a últimas fecha se ha acrecentado, como lo es, el impacto por la crisis del empleo formal en México. Por ello, los autores, hacen un análisis con datos cuantitativos, los cuales utilizan como insumos para replantear los mecanismos y estrategias que den respuestas, para palear dicha situación e incluso ayudar a resolverlo.

Por otro lado, Hans Jurado Parres y Amalia Karolina González Sánchez, tocan de igual manera otra problemática muy vigente, la cual no es privativa de nuestra latitudes, si no que se encuentra presente en muchas regiones del mundo, en el que además domina parte del debate político, sobre todo en las posturas de corte conservadoras, en el que se habla de los sujetos peligrosos para sus sociedades. Así, nos comparte el mito sobre la concepción que se quiere implantar en el imaginario social, sobre la peligrosidad de las persona migrantes. Hecho, que hace este artículo de particular interés.

En la misma tónica, Erika Vanesa García Rico, nos comparte en este número, un documento que aborda la situación por demás preocupante derivada de la pandemia del Covid-19. La autora realiza una reflexión interesante sobre las respuestas que el ser humano y la sociedad en su conjunto ha dado a esta nueva enfermedad, la cual no se han logrado superar, a pesar de que como ella lo menciona, de contar con las nuevas tecnologías que ha revolucionado la industria medica, pero que ha pesar de ello, no ha sido suficiente para sortear este nuevo reto que ha significando la citada pandemia.

Juan Alberto Ruvalcaba González, realiza un trabajo por demás meritorio, al poner sobre la mesa de las deliberaciones, lo acontecido con la tutela judicial efectiva a raíz de la pandemia derivada del Covid-19, en el que plantea con interrogantes, sí era necesario o correcto llegar al grado de suspender la actividad judicial. El autor da respuesta a di-

chas interrogantes, con argumentos solidos y coherentes, mismo que lo hace desde la teoría del derechos y del razonamiento lógico, lo cual hacen del artículo un trabajo virtuoso.

También, se presenta en este número de la revista, un documento de interesante contenido educativo, al describir y explicar de forma muy clara, las bondades de utilizar la figura jurídica de la cláusula del beneficiario en el Estado de Jalisco, mismo que realizar Antonio Jiménez Díaz, la cual tiene como objetivo, lo que él señala, el de proteger la familia en el ámbito patrimonial mediante tramites sencillos y menos onerosos, e incluso plantea que dicho concepto ha evolucionado en lo que a familia tradicional se refiere, para dar paso a otorgar mayor libertad al adquiriente de una propiedad para designar sin restricción a sus beneficiarios.

El de resaltar el trabajo que comparte Marisol Luna García, con una temática novedosa e innovadora, al deliberar sobre la implicaciones y consecuencias de la inteligencia artificial en el campo del derecho. De ahí, que presenta el origen y desarrollo de tal ámbito de estudio, además de señalar las erróneas concepciones que se han creado entorno a ello, sobre todo, si es para sustituir a las personas dedicadas a la abogacía. La autora, nos presenta la imperiosa necesidad de acercarse al estudio de la citada inteligencia artificial, desde su incorporación en la enseñanza del derecho en las propias universidades, para convertirla en una pieza fundamental que auxilie y fortalezca tanto la normativa, como con el trabajo eficiente de los juristas, con el fin de no perder la incidencia de la abogacía en el campo profesional.

Por último, se presentan por un lado el artículo de Sonia Carolina Toro Morales, quién analiza uno de los grandes retos que tiene nuestro país actualmente, como es la paz social y que lo delimita sobre el papel de la seguridad pública para contribuir a ello, por lo que realiza una lectura que va desde el constitucionalismo y el sistema de seguridad pública, para con ello proyectar las grandes desafíos de la paz

social ante la inseguridad imperante. Por otro lado, el trabajo realizado por Daniel Alejandro Escobedo Márquez, quien aborda el complejo problema que acarrea el cese injustificado de los policías municipales en Jalisco, sobre todo lo que tiene que ver con su repercusión en el erario público, para lo cual analiza el desarrollo dentro de los órganos jurisdiccionales y la ejecución de la sentencia, pero sobre todo las consecuencias que tal acción de despido ocasiona, máxime cuando se realizan de forma arbitraria y sin justificación.

Lo anterior, representa un esfuerzo más de este órgano de académico, al presentar ante la comunidad de lectores, trabajos de calidad, realizados tanto por integrantes de nuestra Universidad de Guadalajara, como de invitados externos, que viene a fortalecer el debate y deliberación en el campo del derecho.

José de Jesús Becerra Ramírez
Director de la División de Estudios Jurídicos

El federalismo electoral y la democracia en riesgo: reflexiones sobre la idoneidad de mantener los sistemas federal y locales de las elecciones en México

The Electoral Federalism and the Demodemocracy at Risk: Reflections on The Suitability of Maintaining Federal and Local Systems of Elections In Mexico

Raúl Montoya Zamora

Doctor y Maestro en Derecho por la Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED); Especialista en justicia constitucional y procesos constitucionales por la universidad de Castilla-La Mancha; Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; Perfil deseable PRODEP vigente; Profesor Investigador adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UJED.
correo electrónico: rulesmontoya@hotmail.com

RESUMEN: El objeto del presente manuscrito, consiste en realizar algunas reflexiones sobre la idoneidad de mantener el sistema federal y locales de las elecciones en México, ante el riesgo inminente de la desaparición de los sistemas locales para dar paso a un sistema nacional electoral, con la consiguiente transgresión al federalismo y la democracia electoral en México.

Para el desarrollo de la temática en cuestión, haciendo uso de los métodos dogmático jurídico y exegético, y con apoyo en la técnica documental, en primer término se desarrolla un apartado teórico sobre el federalismo y el federalismo electoral en México. Luego, se aborda cómo ha ido evolucionando el

ABSTRACT: The purpose of this manuscript, is to make some reflections on the appropriateness of maintaining the federal system and local elections in Mexico, in the face of the imminent risk of the disappearance of local systems to give way to a national electoral system, with the consequent transgression federalism and the electoral democracy in Mexico.

For the development of the theme in question, making use of the dogmatic and legalistic legal methods, and with support in the documentary technique, first develops a theoretical section on federalism and the electoral federalism in Mexico. Then, it addresses how has evolved the Mexican electoral system until you get to the last electoral reform

Recibido: 01 enero de 2020. Dictaminado: 15 de enero de 2020.

sistema electoral mexicano hasta llegar a la última reforma electoral de 2014. Acto seguido, se analiza la propuesta de reforma al sistema electoral presentada por el diputado Sergio Gutiérrez Luna, a nombre del grupo parlamentario del partido MORENA, en donde propone la desaparición de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), para dar paso a un sistema nacional electoral. Finalmente se concluye con la reflexión sobre la inviabilidad de la propuesta, así como de la idoneidad de mantener en funcionamiento los sistemas federal y locales de las elecciones en México.

Palabras clave: Idoneidad, Federalismo, Centralismo, Democracia, Elecciones.

of 2014. This is followed by analyzes the proposal for reform of the electoral system presented by the Deputy Sergio Gutierrez Moon, on behalf of the parliamentary group of the party of MORENA, where proposes the disappearance of Local Public Bodies (OPLES), giving way to a national electoral system. Finally, the study concludes with reflection on the unfeasibility of the proposal, as well as to the suitability of maintain operation of federal and local systems of elections in Mexico.

Key words: Suitability, Federalism, Centralism, Democracy, Elections.

SUMARIO: I. Sobre el significado de federalismo en México. II. Sobre el federalismo electoral en México: significado, alcances y evolución. III. 3. Análisis de la iniciativa de reforma electoral presentada por el diputado Sergio Gutiérrez Luna. IV. 4. Sobre la idoneidad de mantener en funcionamiento los sistemas federal y locales de las elecciones en México: Crisis del empleo formal. V. Conclusión. VI. Fuentes de información.

Sobre el significado de Federalismo

Etimológicamente, la palabra *federalismo* se deriva del latín *foedüs, foedëris,* que significa, contrato, tratado o pacto. En palabras de Sánchez de la Barquera, desde la Edad Media ya se usaba las palabras *foedus* y *confoederatio* en el sentido de "alianza", "liga" o "asociación (Sánchez 2011, 8).

Por su parte Leacock, define *federación* como la unión entre dos o más naciones independientes (Leacock 1924, 207).

Leacock también apunta que en la evolución de los Estados modernos, se puede apreciar que el principio federativo ha tenido un papel preponderante, dado que ha provisto la cohesión necesaria para ligar a las comunidades que componen a los Estados Unidos, lo mismo que las desiguales monarquías y ciudades libres unidas en el imperio germánico; México, Brasil y Suiza son repúblicas federales. Hasta donde se ha podido prever, parece que cualquier intento por crear un Estado universal, debe dirigirse por las líneas del sistema federal (Leacock 1924, 205).

El Estado Federal, se caracteriza por un grado de descentralización jurídica-política, intermedio entre un Estado Central y una Confederación de Estados. El sistema federal es creado por la Constitución, dando origen a dos clases de órdenes jurídicos parciales: el de la Federación, cuyo ámbito de validez lo es todo el territorio de determinado Estado; y el de las entidades federativas, el cual tiene validez en zonas geográficas concretas del territorio estatal (IIJ UNAM 2002, 50).

En un Estado Federal, se distribuye el poder entre un estado central y sus diferentes partes federadas, intentado evitar la concentración de poder en una de sus partes. Por tanto, las atribuciones otorgadas a la federación y a los estados federados, deben distribuirse de tal manera que evite que alguno de ellos detente una especie de supremacía de competencias.

Así, de acuerdo con García Pelayo, la naturaleza del Estado Federal implica una necesidad de hacer posible la organización racional del poder político, de acuerdo a una relación de paridad entre las partes, y no sólo de relaciones de supra y subordinación. Esta organización racional, tiene por objeto garantizar la máxima autonomía de las partes que integran el Estado Federal, dado que con ello se responde a un mejor funcionamiento de la organización; existe un reconocimiento y respeto a las entidades federadas, y constituye una vía para la realización de la libertad (García 2000, 216-217).

Por su parte, el ilustre Ignacio Burgoa, destaca algunas particularidades del modelo federal: a) autonomía democrática de las entidades federadas, en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial; b) autonomía Constitucional, traducida en la potestad de las entidades para organizarse política y jurídicamente, sin transgredir o acatando siempre los principios de la Constitución nacional, y c) participación de las entidades federadas en la expresión de la voluntad nacional, tanto por lo que respecta a la integración del cuerpo legislativo federal, como por lo que se refiere a la reformabilidad de la Constitución general (Burgoa, 1994, 412).

En opinión del autor en cita, dichas características concurren el régimen jurídico-político en que se organizó nuestro país bajo el imperio de las constituciones de 1857 y 1917, donde las entidades miembros de la República Mexicana, gozan de: a) Autonomía Democrática, b) Autonomía constitucional y legislativa, c) Autonomía ejecutiva y judicial (Burgoa 1994, 414-415).

Las características que sirven para identificar un Estado federal, de acuerdo con Fernández Segado (2002, pp. 107 y 108) son las siguientes:

a) La presencia de una Constitución, en donde los entes que pertenecen a la federación participen en su reforma;
b) El reconocimiento de la autonomía política de los Estados miembros de la federación, cuya manifestación primaria se encuentra en la elaboración y reforma de su propia Constitución, la cual debe sujetarse al marco de la Constitución federal;
c) La existencia de un órgano, por lo general, de carácter jurisdiccional, con competencia para dirimir conflictos entre la federación y los Estados federados, así como de defender el principio de supremacía de la Constitución federal;
d) La participación de los Estados federados en la formación de la voluntad federal, el cual se puede manifestar en la estructura bica-

meral del Poder Legislativo, con una cámara que represente a las entidades federativas;

e) La distribución competencial en la Constitución Federal, entre la federación y los Estados miembros;
f) La compensación financiera, reflejada en un conjunto de reglas que distribuyen las competencias tributarias entre la federación y Estados federados;
g) La intervención federal, encaminada a mantener la integridad territorial, política y constitucional del Estado federal, en caso de violación.

En el terreno de los hechos, existe una diversidad de Estados federales, con rasgos muy particulares cada uno. No obstante, ello no ha impedido a la doctrina elaborar una clasificación de los modelos de Estado federal. Así, a continuación se hace referencia al federalismo dual, neo federalismo, federalismo centralizado, y federalismo cooperativo, y su particular forma de manifestación en México.

El denominado *federalismo dual,* tiene su origen en la Constitución norteamericana de 1787, y se concibe como un acuerdo entre los Estados, de acuerdo con el que, mantienen su soberanía en una serie de cuestiones. Por lo que bajo dicha concepción, existe dos ámbitos de poder, mutuamente exclusivos y correspondientemente limitados, con sus propios gobiernos situados en un plano de equidad, pues son igualmente soberanos (Fernández, 2002, 113).

Esta idea, sería expresada en la décima enmienda, la cual señala: "Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, queda reservados a los Estados respectivamente o al pueblo (Constitución de los Estados Unidos de América, 1787).

De lo anterior se desprende un ámbito de competencia privativa para la Unión y otra para los Estados miembros, bajo una fórmula de carácter residual, que se expresa en el sentido de que todo aquello que

no está expresamente conferido a la Federación, se entiende reservado a las entidades federativas.

En nuestra Constitución, el artículo 40 consagra expresamente la existencia de un sistema federal, estableciendo los distintos ámbitos de competencia entre la Federación, Estados y Municipios.

Es en nuestra ley fundamental, donde se crea el sistema federal, bajo una concepción dual, reconociendo la existencia de dos órdenes subordinados a ella: a) la Federación y b) las entidades federativas, a los que les señala su competencia y límites. Entre estos órdenes, no existe subordinación, por lo cual, una legislación federal no prevalece en principio sobre una local, sino que se aplica la expedida por la autoridad competente. Estos dos órdenes se encuentran subordinados a la Constitución, y la federación cuenta con la competencia que expresamente le señala la Constitución; mientras que las entidades federativas gozan de una especie de competencia residual, conforme lo señala el propio artículo 124 constitucional (IIJ UNAM 2002, 46).

Por otra parte, Fernández destaca que la realidad federal iberoamericana es muy diferente a la norteamericana, dado que pronto aparecería una tendencia centralizadora del poder político en la federación, y de modo particular, en el Ejecutivo federal, alejándose así del modelo de federalismo dual (Fernández, 2002, p. 116).

Por lo que en oposición al federalismo dual, surge el denominado *neofederalismo* en el cual, los miembros de la federación, tienen solamente lo que el legislador federal les atribuya. Produciéndose un deslizamiento del federalismo a la diversa noción de descentralización administrativa. Bajo esta noción, se puede decir que el marco jurídico del Estado federal subsiste, pero apenas se corresponde con su contenido, y con el espíritu de su vida política (Fernández, 2002, p. 116).

No obstante, el modelo *neofederal* a juicio de Fernández, no parece el más adecuado en relación con los países del área, siendo más correcta la denominación de *federalismo centralizado* (Fernández, 2002, p. 117).

El modelo de *federalismo centralizado* se caracteriza por un predominio innegable del poder central; la naturaleza jerárquica del poder y de la autoridad, con la existencia de una relación de dependencia de unos poderes respecto de otros (López, 1987, p. 57).

Con relación al nominativo de *federalismo centralizado* Fernández apunta que la tendencia de los sistemas federales de nuestro tiempo, camina hacia el fortalecimiento del poder federal, incluso más allá de las disposiciones constitucionales, con el consecuente debilitamiento de los Estados miembros. Lo cual pone de manifestó la existencia de un proceso centralizador en los Estados federales, que pretende visualizar un federalismo diferente, en el que los poderes estatales, provinciales, regionales y locales dependen totalmente de las decisiones de alcance nacional adoptadas por el poder central, siendo de poca relevancia el impacto que tengan estas decisiones nacionales en los estados federados (Fernández, 2002, pp. 117-118).

En México se puede corroborar empíricamente ese proceso de centralización del federalismo, o ese deslizamiento del federalismo hacia el centralismo. Por ejemplo, en el plano legislativo, el artículo constitucional más reformado es el 73 (en el que se establecen las Facultades del Congreso de la Unión), con un total de 82 decretos de reforma (Cámara de Diputados, 2019. 1) cada cual establece más competencias para la federación en detrimento de las entidades federativas, propiciando ese desplazamiento hacia el centralismo del que se habla.

En el plano político, se tienen ejemplos muy ilustrativos en México, donde el Presidente de la República como jefe político y máximo líder del partido revolucionario institucional designaba directa y libremente a los gobernadores estatales, y éstos a su vez, a los diputados estatales, e incluso a los poderes judiciales locales. Terminando esa situación en las elecciones de 1997, donde el revolucionario institucional al perder la mayoría en la Cámara de Diputados, da pauta a una reconfiguración

en la interacción de las fuerzas políticas, debilitando el presidencialismo exacerbado existente.

No obstante, el nuevo escenario derivado de las elecciones generales del año 2018, apuntan nuevamente al fortalecimiento del presidencialismo que puede traducirse en un hiperpresidencialismo, como el que se tuvo mucho tiempo en México bajo el régimen del partido revolucionario institucional, con el consiguiente debilitamiento del federalismo y del principio de división de poderes (Carreón y Montoya, 2019)

Otra de las etapas de evolución del federalismo se encuentra en el denominado *federalismo cooperativo* (Grodzins, 1966). Los rasgos de este modelo suponen la coparticipación de poderes y funciones entre los distintos niveles de gobierno, particularmente entre el federal y los estatales. Este tipo de federalismo excluye cualquier manifestación de rigidez, fomentando la cooperación de carácter práctico. La referida cooperación va más allá de la elaboración de normas, por lo que se desarrolla en ámbitos como la dirección de programas, la planificación de actividades, etcétera. En suma, se puede señalar que la competencia cede su paso a la cooperación, lo cual es acorde a las nuevas exigencias y presupuesto del Estado social y democrático de derecho (Fernández, 2002, pp. 121-122).

En nuestro país, Valencia Carmona apunta a una necesaria evolución a un nuevo federalismo que identifica como *federalismo cooperativo* (Valencia, 1995, pp. 298-301).

Lo anterior, invita necesariamente a reflexionar sobre el tipo de federalismo que queremos, si uno de carácter centralizado, como sugiere la tendencia seguida por nuestro país, donde cada vez se incrementa el número de facultades y atribuciones de la Federación en detrimento de los Estados federados; o uno de tipo cooperativo, donde exista una equilibrada distribución de competencias entre el poder federal y los poderes locales, y en el que se propicien espacios de cooperación admisibles dentro del Estado federal. Tal y como se puede desprender

del artículo 116, fracción VII, de la Constitución federal, que establece la posibilidad para que la Federación y los Estados, en los términos de ley, convengan la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario (CPEUM, 2020).

Sobre el federalismo electoral en México: significado, alcances y evolución

¿Qué significa la práctica del federalismo en el plano electoral?

Don Ignacio Burgoa (Burgoa 1994, 412), al destacar algunas particularidades del modelo federal señalaba que las entidades federadas debían tener autonomía democrática, en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial. Pero ¿Cómo debe entenderse esa potestad de designación? Se considera que esa potestad debe ser entendida de acuerdo a la muy particular forma de organización jurídica y política de cada entidad, pero siempre acatando los principios de la Constitución Federal. Es decir, dentro del esquema federal, cada entidad es autónoma para decidir, entre otras cosas: la forma de organizar los poderes públicos; el funcionamiento de éstos; sus facultades y atribuciones, y su forma de elección, situación que implica desde la configuración de las leyes electorales, hasta la configuración de sus propias autoridades encargadas de llevar a cabo el proceso electoral, pero siempre de acuerdo con lo estipulado en la norma fundamental.

Consecuente con lo anterior, la práctica del federalismo en el plano electoral, significa la potestad de cada entidad federativa de brindarse su propio marco jurídico en la materia, y conforme a éste, configurar y designar a las autoridades electorales, tanto administrativas y jurisdiccionales, así como desarrollar el proceso electivo correspondien-

te tendente a renovar los poderes públicos locales. Todo lo anterior, desde luego, sin contravenir lo que en relación con ello disponga la Constitución Federal.

Al respecto, conviene apuntar que el modelo electoral que se vino consolidando a partir de los años noventa, expresaba de manera clara la forma de distribuir las atribuciones entre las autoridades administrativas y jurisdiccionales federales, y sus homólogas en las entidades federativas, lo que permitió el desarrollo de las instituciones electorales de cada Estado, respetando desde luego, los principios establecidos en el artículo 116 de la Constitución Federal.

Así, bajo el esquema anterior, durante casi dos décadas, la competencia electoral se dio tanto a nivel federal como en el local, con reglas sencillas, e instituciones que respondían a cada ámbito competencial; es decir, no existía mayor problema en determinar cuándo era competencia federal o local. Esto posibilitó la coexistencia de 33 sistemas electorales: uno de carácter federal y treinta y dos locales.

Antes de la reforma constitucional de 2007, la intervención del entonces IFE en los procesos electorales locales, estaba presente a través del padrón electoral, lista nominal de electores y la credencial de elector. Era a través de acuerdos surgidos de la buena voluntad, como el IFE participaba en los procesos electorales locales con campañas intensivas de credencialización, y actualización del padrón electoral y el listado nominal de electores. Podríamos decir que el federalismo electoral de esa época era muy sencillo de interpretar.

Con la reforma constitucional de 2007, se aumentó el grado de intervención del extinto IFE en los procesos electorales locales, principalmente, debido a que se le confirió la atribución de ser la autoridad única en la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión.

De igual manera, la legislación electoral vigente en ese tiempo, contemplaba esquemas de participación y colaboración muy importantes entre las autoridades electorales federales y locales, que bien se pudie-

ra considerar como el justo medio entre los dos extremos en el debate, a saber Centralización *vs.* Federalización.

Así por ejemplo, el acceso a las prerrogativas de radio y televisión dentro de un proceso electoral local, para los partidos políticos y coaliciones participantes, y para el cumplimiento de los fines de las autoridades electorales locales, se daba por conducto del IFE, quien era autoridad única en la administración de los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión (CPEUM 2012, artículo 41, base III, apartado A).

Las autoridades electorales de las entidades federativas encargadas de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, sólo podían superar la limitación impuesta por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, por conducto de la Unidad de Fiscalización del IFE (CPEUM 2012, artículo 41, base V).

Existía la posibilidad que el IFE, mediante convenio celebrado con las autoridades administrativas electorales locales, se hiciera cargo de la organización de los procesos electorales locales (CPEUM 2012, artículo 41, base V).

Era competencia del IFE conocer y resolver los procedimientos sancionadores cuando la conducta cometida infringiera las normas relativas a la propaganda en radio y televisión –contratación de tiempos, propaganda denigrante y de calumnia– (CPEUM 2012, artículo 41, base III).

También era competencia del IFE, conocer de los procedimientos sancionadores cuando la conducta denunciada se encontraba relacionada con la violación de las normas que prohibían a los servidores públicos de la Federación, Estados y Municipios, utilizar la propaganda institucional con fines de promoción personal; así como cuando se difundía la propaganda gubernamental durante el tiempo que comprendieran las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial (CPEUM 2012, artículo 41, base III, y 134, párrafos 7 y 8).

Asimismo, la totalidad de las entidades federativas utilizaban el padrón electoral, la credencial de elector y la lista nominal de electores elaborada por el IFE.

En sede jurisdiccional, el TEPJF tenía –y tiene– la última palabra al conocer y resolver los Juicios de Revisión Constitucional que se promuevan en contra de actos definitivos y firmes de las autoridades electorales de las entidades federativas, encargadas de organizar y calificar las elecciones o resolver las controversias que surjan durante las mismas, siempre y cuando dichos actos y resoluciones sean determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones (CPEUM 2012, artículo 99, fracción IV).

De igual manera el TEPJF tenía –y cuenta con– la última palabra en la tutela de los derechos político-electorales de los ciudadanos (CPEUM 2012 artículo 99, fracción V).

En la actualidad, con la reforma de 2014, tanto la Constitución Federal como las leyes generales secundarias, confieren más atribuciones al INE –autoridad que sustituyó al IFE–, dentro del marco de la organización de un proceso electoral local, y consecuentemente, se disminuyeron considerablemente las atribuciones de las autoridades electorales de los Estados.

Por ejemplo, uno de los cambios fundamentales que trajo consigo la reforma constitucional en materia política-electoral, publicada en el DOF, el 10 de febrero de 2014, fue la creación de un nuevo órgano electoral, facultado para organizar los comicios federales y locales.

Este órgano, denominado Instituto Nacional Electoral (INE), sustituyó al Instituto Federal Electoral (IFE). La estructura, funcionamiento, facultades y atribuciones, del Instituto Nacional Electoral, se encuentran de manera fundamental en el artículo 41, fracción V, apartados A y B, de la Carta Magna, y es el órgano encargado de organizar las elecciones para renovar a los titulares del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo Federal, así como en algunos casos, con la subsistencia de los órganos

electorales de los Estados, asume algunas atribuciones que tenían estos, incluyendo, la posibilidad de organizar las elecciones para renovar a las autoridades de los Estados[1].

Un aspecto importante de este nuevo órgano electoral, es el relativo a sus atribuciones en el marco de la organización de procesos electorales federales y locales.

Al respecto, el INE, al igual que el anterior IFE, es la autoridad única en la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión, para fines electorales.

En la organización de los procesos electorales federales y locales, al INE le compete:

a) La capacitación electoral;
b) La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones;
c) El padrón y la lista de electores;
d) La ubicación de las casillas, y la designación de los funcionarios de las mesas directivas de casilla[2];
e) Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados electorales preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;
f) Fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y
g) Las demás que determine la ley.

---

1. También el INE cuenta con atribuciones en materia de participación ciudadana, como en la iniciativa ciudadana y la consulta popular (art. 35, frac. VII y VIII CPEUM).
2. Cabe señalar que el artículo octavo transitorio dispone, que una vez integrado el INE y a partir de que entren en vigor las normas previstas en el segundo transitorio, las funciones de capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de casilla, se entenderán delegadas a los organismos públicos locales; pudiendo el INE reasumir esas atribuciones en cualquier tiempo, por mayoría del Consejo General.

El INE, además tiene facultades para nombrar y destituir a los titulares del consejo general de los organismos públicos electorales de los Estados (OPLES).

Asimismo, en los supuestos que determine la ley, y por una mayoría de 8 votos, el INE podrá asumir directamente asuntos competencia de los órganos electorales Estados; delegar a éstos atribuciones que le son propias, o atraer a su conocimiento cualquier asunto competencia de los órganos electorales de los Estados, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Como se desprende de lo anterior, el INE absorbe funciones sustantivas que tenían los institutos electorales locales, tales como la capacitación electoral, geografía electoral, fiscalización de recursos, ubicación de casillas y designación de funcionarios, impresión de documentos y producción de materiales electorales, integración de un servicio profesional electoral de carácter nacional, etcétera.

Pero tal vez lo más cuestionable de la reforma, y que sin lugar a dudas constituye una interferencia grave en contra del federalismo electoral, es la nueva Facultad del INE para nombrar y destituir a los integrantes del Consejo General de los OPLES; cuando dichos nombramientos eran realizados por la legislatura de cada entidad federativa, en ejercicio de su soberanía, conforme lo señalado por el artículo 40 constitucional, dado que el nombramiento de autoridades locales electorales, es un asunto que corresponde al régimen interior de cada Estado.

Tal parece que esta es una reforma que se encuentra a un solo paso de centralizar por completo la organización de las elecciones en México, con la consiguiente desaparición de los 32 sub sistemas electorales locales; dado que incluso, en el propio artículo 41, apartado D, de la carta magna, se prevé el establecimiento de un Servicio Profesional Electoral Nacional, el cual comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los órganos ejecutivos y técnicos del INE y de las autori-

dades administrativas electorales locales de las entidades federativas. El INE será el encargado de regular la organización y funcionamiento de este servicio, a través de la emisión del estatuto correspondiente.

Afortunadamente la reforma no logró concretar la idea de centralizar por completo la función electoral, con la consiguiente desaparición de los 32 subsistemas electorales locales, y el nacimiento de un único Instituto Nacional Electoral que organizara los comicios federales y locales.

En vez de esa propuesta contraria al federalismo, quedó un modelo que mengua las atribuciones que tenían en materia electoral las entidades federativas.

Por lo que se estima que la reforma de la que se habla, es altamente centralizadora, dado que atribuciones sustantivas que venían desarrollando con normalidad las autoridades electorales de los Estados, se sustraen de su esfera competencial para traspasarlas al naciente INE. Por lo que con esta alta dosis de centralización, resulta dudoso poder hablar de un federalismo electoral.

En opinión de Cano (Cano 2015, 394), esta reforma de 2014, salvó al federalismo electoral de su colapso total, pues si bien se centralizaron muchas atribuciones, no todos los aspectos pueden tildarse como centralizadores, dado que el nuevo modelo electoral abre la posibilidad de que la federación delegue facultades a las entidades federativas. Por lo que debemos ver en la reforma de 2014, un nuevo modelo federal, con cierta mengua en las facultades locales, sin duda, pero que puede llevar a una sana colaboración y repartición en el reparto de actividades electorales.

A pesar del carácter centralizador de la reforma, se estima que esta redistribución de competencias que mandató la reforma constitucional en comento, bien puede interpretarse con una vocación centralizadora, o bien, con una vocación colaborativa (Córdova 2015 315); lo que nos puede llevar a centralizar por completo la función electoral o

a propiciar una especie de nuevo federalismo de carácter colaborativo (Montoya, 2015).

Análisis de la iniciativa de reforma electoral presentada por el diputado Sergio Gutiérrez Luna

Con fecha 7 de marzo de 2019, el diputado Sergio Gutiérrez Luna, del grupo parlamentario del partido MORENA, presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifican los artículos 40, 41, 99, 116, 122 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de *austeridad republicana y austeridad electoral* (Cámara de Diputados, 2019).

En lo que a este trabajo interesa, se destaca que en lo sustancial, la iniciativa presentada propone la desaparición de los OPLES, para que sea el INE la autoridad encargada de organizar los comicios electorales, tanto federales como locales en el país, ello, bajo la consideración del principio de austeridad –republicana y electoral. También se plantea la disminución del financiamiento público a los partidos políticos, así como una propuesta tendente a garantizar el acceso efectivo de las mujeres a un cargo público (Cámara de Diputados, 2019.2).

En lo tocante a la propuesta de desaparición de los OPLES, la iniciativa se motiva en el principio de austeridad, suponiendo que con la supresión de dichas autoridades electorales se generaría un ahorro de recursos económicos considerable. Por lo que el planteamiento esbozado, se realizó en el sentido de si ¿Es posible tener procedimientos e instituciones electorales menos onerosos, que a la vez sean efectivos y confiables? (Cámara de Diputados, 2019.2).

Para arribar a una conclusión sobre el planteamiento citado, la iniciativa tuvo en cuenta el gasto que se generó en el INE, TEPJF, OPLES y financiamiento de los partidos durante el año 2018 (año en el que se celebró la elección más grande que ha tenido la historia reciente de

nuestro país), y lo contrastó con lo presupuestado para el ejercicio de 2019, en donde no hubo elecciones federales, y solo 5 entidades federativas tuvieron elecciones locales (Cámara de Diputados, 2019.2).

Así, el análisis en cuestión reveló que durante el 2018, los OPLES tuvieron un presupuesto de 14 mil millones de pesos para su sostenimiento y la organización de 24 elecciones, refiriendo la iniciativa que debido a algunas inconsistencias en su labor, hace necesario reconsiderar su existencia y necesidad en contraste con la cantidad de recursos que implica su sostenimiento. De igual manera, en la iniciativa se trajeron a cuenta los recursos económicos entregados a los OPLES en los años 2015 (13 mil 452 millones), 2016 (9 mil 891.8 millones), y 2017 (11 mil 248 millones), cantidad que se estimó elevada a pesar de que sus funciones fueron reducidas drásticamente por virtud de la reforma electoral de 2014, y que el INE podría atraer las funciones de los OPLES, generando un destino doble de recursos para un mismo propósito (Cámara de Diputados, 2019.2).

Para complementar el análisis económico en cuestión, se realizó un balance de competencias de la función electoral a partir de la reforma de 2014, donde como se refirió en el apartado que antecede, muchas de las atribuciones que tenían institutos electorales de las entidades federativas, quedaron drásticamente disminuidas, y fueron conferidas al nuevo órgano nacional, el INE, pudiendo este órgano asumir y atraer las funciones de los OPLES (Cámara de Diputados, 2019.2).

El mencionado balance arrojó como resultado, según la iniciativa, que el diseño electoral contempla dos estructuras con cobertura nacional, de las cuales la de los OPLES depende en gran medida del INE, siendo además que los OPLES cuentan con facultades reducidas y con intervalos sin actividad relevante (como el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales locales). También se consideró que producto de la homologación de las elecciones federales con las locales, ha arrojado que la mayoría de las entidades federativas existan periodos

de dos años sin que los OPLES realicen funciones electorales relevantes (Cámara de Diputados, 2019.2).

De igual manera, en la iniciativa se planteó si ¿Es posible optimizar las estructuras existentes y reducir los costos simultáneamente? Ello, con la finalidad de que la estructura del INE existente se haga cargo de los comicios federales y locales, y así prescindir de los OPLES (Cámara de Diputados, 2019.2).

La respuesta que se brindó al referido planteamiento en la iniciativa, se dio tomando en cuenta dos momentos: fuera del proceso electoral y durante el proceso electoral. Fuera del proceso electoral, se consideró que ambas estructuras tienen cargas de trabajo reducidas, por lo que se concluyó que durante ese tiempo, una de las dos estructuras pudiera desarrollar la labor de ambas (Cámara de Diputados, 2019.2).

Durante el proceso electoral, la iniciativa consideró que sí es posible prescindir de los OPLES para que el INE asuma la función de éstos, ya que cuenta con la estructura, los recursos humanos y financieros necesarios para atender sus atribuciones, con el reto de asumir las que dejarían de tener los OPLES (Cámara de Diputados, 2019.2).

La iniciativa asume que el costo financiero que originaría la desaparición de los OPLES, sea con cargo a las entidades federativas en lo que respecta al gasto de la elección local (como ocurre bajo el modelo vigente), con el beneficio para éstas de que dejarían de erogar recursos para mantener una estructura fuera del proceso electoral (Cámara de Diputados, 2019.2).

En lo que concierne a los recursos humanos, la iniciativa propone fortalecer los recursos actuales con los que cuenta el INE en las delegaciones o juntas locales, con la creación de un Consejo permanente en cada entidad federativa, que tenga la atribución de aplicar las leyes federal y locales. Los titulares de este Consejo (5 consejeros) serían designados por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados (Cámara de Diputados, 2019.2).

Por lo que la propuesta implicaría, como se anticipó, en suprimir la estructura de los OPLES (con la prevalencia de leyes electorales locales), para que el INE se haga cargo de la función electoral federal y estatal, que en razón de su existencia debió realizar desde la reforma de 2014 (Cámara de Diputados, 2019.2).

La iniciativa en análisis también tocó el tema del federalismo, y sobre el particular señaló que la propuesta conserva en lo sustancial un espíritu razonable de federalismo, porque ahora la Cámara de Diputados designaría a los integrantes del Consejo Local, en lugar de que los designe el Consejo General del INE (como sucede a partir de la reforma de 2014), y porque se conservarían las leyes electorales estatales (Cámara de Diputados, 2019.2).

Lo anterior, luego de concluir que la reforma de 2014 si bien otorgó cierta autonomía a los OPLES, en realidad sus actuaciones se encontraban subordinadas al INE, lo que consideran una distorsión que se puede corregir a través de la propuesta política original de nacionalizar las elecciones, otorgando competencia al INE para organizar los comicios federales y locales de manera completa (Cámara de Diputados, 2019.2).

Consecuentemente, la iniciativa concluyó que no se trastoca el federalismo, y deja intocados aspectos que ya se venían dando desde la reforma de 2014 (Cámara de Diputados, 2019.2).

Sobre la idoneidad de mantener en funcionamiento los sistemas federal y locales de las elecciones en México

Vistos los fundamentos de la iniciativa, es pertinente realizar las siguientes consideraciones.

La primera de ellas, tiene que ver con el rediseño competencial de la reforma de 2014, el cual no fue el mejor, debido a que saturó al INE en atribuciones, a tal punto de que en la primera elección en la que se puso a prueba la reforma en el año 2015, el TEPJF no estuvo en condi-

ciones de analizar la nueva causal de nulidad por rebase de topes de campaña, en atención a que no contó con los dictámenes consolidados en tiempo y forma (incluyendo la correspondiente etapa impugnativa de dichos dictámenes), convirtiendo en letra muerta la citada causal de nulidad (TEPJF, 2015).

Afortunadamente, en el proceso electoral de 2018, calificado como el más grande que ha tenido la historia reciente de nuestro país, en el que se renovó, entre otros cargos al titular del Poder Ejecutivo Federal y al Poder Legislativo Federal (con sus dos cámaras), no fue cuestionada la elección Presidencial por rebase del tope en el gasto de campañas, ni por alguna otra causal de nulidad de elección, debido al amplio margen de votos que obtuvo el candidato ganador, Andrés Manuel López Obrador, con respecto a sus contrincantes. Ya que si se hubiera presentado una controversia post electoral por el rebase de topes de gastos de campaña, seguramente el INE hubiera sido puesto contra las cuerdas, como sucedió en el proceso electoral de 2015, pero con consecuencias más desastrosas para la democracia, al tratarse de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual modo, uno de los argumentos principales de la reforma de 2014 (donde también se propuso desaparecer a los órganos electorales locales), fue el de lograr un ahorro y evitar el control político de los gobernadores de los Estados. Sin embargo, se llegó a un modelo que se puede catalogar como hibrido con tendencia a la centralización, en detrimento de las entidades federativas, que no ha logrado los ahorros esperados, y que traspasó los acuerdos políticos para la designación de consejeros del poder legislativo de cada estado, al interior del Consejo General del INE.

Se dice que el modelo no ha logrado los ahorros esperados, en razón de que por ejemplo, si se compara el presupuesto aprobado para el entonces IFE en la elección intermedia de 2009 donde se renovó sólo la Cámara de Diputados Federales, que fue de 12 mil 207 millones 064 mil

680.90 pesos, y el del año 2015, donde también se celebró una elección intermedia, que fue de 18 mil 572 millones 411 mil 236 pesos; se puede apreciar que la reforma de 2014 que tuvo aplicación en el año 2015, aumentó en más de 6 mil millones de pesos el gasto del nuevo órgano electoral (INE, 2019), ello debido principalmente a las nuevas atribuciones establecidas en la reforma en comento.

En las entidades federativas también hay evidencia de ese incremento en el gasto de las elecciones con motivo de la reforma de 2014. Por ejemplo, en el Estado de Durango, con motivo de una elección intermedia celebrada en el año 2013 (en la que se renovaron 39 ayuntamientos y la Cámara de Diputados Local), el Instituto Electoral local ejerció un presupuesto de 271 millones 797, 917 pesos con 67 centavos, donde los partidos políticos se llevaron 92 millones 994 mil pesos (IEPC, 2013); y en el año 2018, en el que sólo se renovó la Cámara de Diputados, ejerció un presupuesto de 271 millones, 780, 048.70, de los cuales 83 millones 891, 487. 64, correspondieron al financiamiento de partidos políticos y candidatos independientes (IEPC, 2018). Pero con la diferencia que en el 2013, el IEPC se hizo cargo de la organización de todo el proceso electoral, y en el 2018, el instituto local, con atribuciones reducidas, no se hizo cargo de muchas actividades sustanciales, como la fiscalización de los recursos, la instalación e integración de las mesas directivas de casilla, la capacitación a los funcionarios de casilla, etcétera.

Consecuentemente, el argumento económico basado en el principio de austeridad no es un fundamento de peso para vulnerar el pacto federal, ya que es dudoso que se ahorren más recursos con la supresión de los OPLES, pues en lo sustancial la iniciativa solo propone la desaparición de la estructura local y la creación permanente de un nuevo Consejo Local pero del INE, lo cual también supone un costo económico que se repartiría entre el presupuesto federal y el local. En tal virtud, la propuesta de eliminar los OPLES requeriría invertir más recursos en el INE.

En cuanto a la designación de Consejeros Electorales Locales, la reforma de 2014 traspasó esa facultad de los Poderes Legislativos Locales al Consejo General del INE, bajo el argumento de evitar un control político por parte de los Gobernadores y partidos políticos. Lo que se logró con la reforma de 2014, fue solo pasar la negociación política al Consejo General del INE, eso sí, después de un proceso de selección más riguroso donde no cualquier persona puede llegar a ocupar un espacio, sino aquellos que tengan la capacidad de pasar un examen de conocimientos, un ensayo presencial, y finalmente una entrevista (aspecto enteramente discrecional).

En la iniciativa ahora se propone que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión realice la designación de los Consejeros Locales del INE, lo cual implicaría un sometimiento a la lógica de cuotas (y cuates), donde no necesariamente llegarían a ocupar el cargo los más idóneos, lo que constituye un retroceso a los procesos de selección que lleva actualmente el INE, que si bien son anti federalistas, en cierta medida aseguran que lleguen personas con méritos (no los mejores) a ocupar un cargo dentro de la autoridad electoral.

En otro orden de ideas, se tiene que la organización de las elecciones es una función estatal, del mismo valor político y jurídico que la de aprobar las leyes y juzgar las controversias, pero que son realizadas por organismos autónomos: el INE y los OPLES.

Es decir, la organización de un proceso electoral, no puede reducirse a un aspecto meramente técnico consistente e instalar casillas, recibir y contar los votos, sino que es una función estatal importantísima a través de la cual se ejercen y cobran vida los derechos fundamentales de carácter político electoral de votar, ser votado, de asociación, de libertad de expresión, de acceso a la información, etcétera. Regida por un conjunto de principios constitucionales que garantizan un proceso electoral democrático, y legitiman a nuestros representantes. Por lo que centralizar la función electoral en un solo órgano de carácter

nacional, implicaría violentar la soberanía de los Estados, y el espíritu federalista, al negarles la posibilidad de que organicen sus propias elecciones con todo lo que ello implica: normativa, autoridades, actores políticos, etcétera.

Por otra parte, la iniciativa nada menciona que va a pasar con la justicia electoral local. Bajo esa lógica de lograr un supuesto ahorro de recursos ¿También desaparecerían los Tribunales Electorales Locales, para que los del Poder Judicial de la Federación asuman sus funciones?

Si fuera afirmativa la respuesta, indudablemente se tendrían que invertir más recursos para que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se hiciera cargo de la justicia electoral de los Estados, dado que no se trata solo de desaparecer los tribunales electorales locales y que la estructura actual del TEPJF asuma sus atribuciones, sino que al suprimir la estructura judicial local se tendrían que crear más salas del TEPJF, lo que conlleva necesariamente un costo económico tal vez mayor que la de mantener en funcionamiento la justicia electoral local. Amén de que dicha propuesta también afectaría la soberanía de los Estados y el federalismo, dado que en este caso resulta notorio que se le estaría vedando a las entidades federativas la posibilidad de ejercer la función judicial, pero en materia política-electoral.

En suma, se considera que la austeridad no puede ser considerada como fundamento para violentar la soberanía estatal y el federalismo, por lo que en vez de proponer el camino de la centralización de las elecciones, se debiese pensar en una reforma que devuelva las facultades que tenían las autoridades electorales de los Estados antes de 2014. Es decir, una reforma que respete equilibradamente un reparto de competencias entre órganos electorales federales y locales, donde exista también la posibilidad de que se lleve a cabo la cooperación institucional, dando cause así a un federalismo de carácter cooperativo.

Hoy en día, existen las condiciones políticas para que los poderes legislativos de los Estados realicen la designación de sus autoridades

electorales tanto administrativas como jurisdiccionales, respetando los principios de idoneidad, independencia e imparcialidad de sus integrantes, ya que también por virtud de la reforma de 2014, se introdujeron nuevos límites que permiten que ningún partido político se encuentre sobre representado o sub representado, y así, ninguno puede tener una mayoría calificada que le permita tomar las decisiones sin tener en cuenta el consenso de todos los partidos con representación en la legislatura.

Por lo que bien puede pensarse en una propuesta en la que se contemple un proceso de selección de autoridades electorales que privilegie la preparación, capacidad, profesionalismo, integridad, y garantice a la par la autonomía e independencia de sus integrantes, con lo que se evitarían injerencias arbitrarias en la toma de decisiones de dichas autoridades.

A lo anterior debe añadirse que la centralización de una importante función del Estado, como lo es la electoral, conlleva el riesgo de que a mayor número de atribuciones de la autoridad nacional electoral, no se cumplan a cabalidad las mismas (en tiempo y forma) o se cumplan sólo de manera parcial, tal y como se puso de manifiesto con la reforma de 2014, en donde el primer proceso electoral en la que fue aplicada en el año de 2015, el INE se vio rebasado en los procesos de fiscalización de los recursos, a tal punto que en ese proceso electoral, no existieron las condiciones para aplicar la nueva causal de nulidad por rebase de topes de gastos de campaña, convirtiendo así en letra muerta la reforma electoral.

Lo anterior debiese ser tomado en serio por el Poder Reformador de la Constitución, porque en la iniciativa se parte de la premisa equivocada de que las autoridades electorales de las entidades federativas, tanto administrativas como jurisdiccionales, solo conocen de temas relacionados con elecciones constitucionales (Ayuntamientos, Poderes Legislativos Locales, Poderes Ejecutivos Locales), siendo que su

tarea va más allá de dichas elecciones, pues en la práctica, organizan y coadyuvan en elecciones de autoridades auxiliares municipales, y de autoridades de los pueblos y comunidades elegidos por usos y costumbres indígenas. Por lo que también conferir al nuevo órgano electoral nacional de tales atribuciones, lleva el riesgo de que cualquier controversia doméstica se convierta en una de dimensiones nacionales, y desde luego, como se apuntó, sin duda resultaría complicado que se cumplan a cabalidad todas las atribuciones, amén de que también, no resultaría más económico ni se ahorrarían recursos.

Con todo, se considera que la apuesta a la centralización de las elecciones tiene un trasfondo de mayor trascendencia, que puede poner en riesgo el avance democrático alcanzado hasta el momento, sobre todo, si se toma en consideración que quien plantea la iniciativa de reforma es el Partido MORENA (no en su carácter de oposición, sino de partido de gobierno), esto es, el partido del Presidente de la República que junto con sus aliados en la elección de 2018, alcanzaron una votación y una representación mayoritaria importante en el Congreso de la Unión y en los Congresos Estatales, que como en los tiempos del presidencialismo exacerbado del Partido Revolucionario Institucional, los llevaron a tener el control casi absoluto de los principales órganos de deliberación que aprueban las leyes en el país (Montoya y Carreón, 2019).

Por lo que ese contexto es importante, dado que el mensaje que se manda por el partido en el gobierno, es que quieren tener el control absoluto de las autoridades electorales antes de las siguientes elecciones intermedias de 2021, con la finalidad de poder asegurar esa mayoría casi aplastante que tienen en la actualidad dentro de la Cámara de Diputados y varios Congresos Estatales (al igual que en 15 gubernaturas que serán disputadas). Ello se puede robustecer con la iniciativa también presentada por el Diputado Sergio Gutiérrez Luna, por medio de la cual busca que la presidencia del Consejo General del INE sea ro-

tativa cada tres años (Cámara de Diputados, 2019.3), de donde se puede advertir, que más que buscar una rotación efectiva en la presidencia del máximo órgano de dirección del INE, lo que se pretende en realidad es desplazar al actual Presidente del INE Lorenzo Córdova, con la finalidad de incidir en la autonomía e independencia de ese órgano electoral.

Por lo que es muy probable que de concretarse la centralización de las elecciones, con la mayoría casi aplastante que tiene el partido del Presidente de la República, es que se designen nuevos integrantes de las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, pero con perfiles afines al partido en el gobierno (tal y como lo han hecho a últimas fechas con los titulares de la Comisión Reguladora de Energía, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y la Comisión Nacional de Derechos Humanos), terminando así la tarea de capturar a las autoridades electorales, y perfilándose una nueva historia democrática en la que es muy probable que se regresen a prácticas existentes muy parecidas a aquellas donde la secretaría de gobernación organizaba los procesos electorales.

De hecho, durante el mes de abril del 2020, la Cámara de Diputados tiene la tarea de designar a 4 Consejeros Electorales del INE en sustitución de quienes terminan su nombramiento, por lo que desde ese momento se verá si continúa la tendencia del partido en el gobierno y sus aliados de nombrar a personas sin la preparación suficiente, pero además completamente parciales para la causa que representan, tal y como lo han hecho con algunos nombramientos importantes, como la titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Por tanto, la propuesta de centralizar las elecciones en México, además de que resulta contraria al pacto federal y a la soberanía de los Estados, en el momento preciso en el que pretende llevarse a cabo, constituye un riesgo para una regresión democrática en nuestro país, que poco a poco la lleve a su extinción.

Sobre el particular, parafraseando a Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, las democracias no mueren solo con un disparo (golpe militar o revolución (sino con el lento y progresivo debilitamiento de las instituciones fundamentales, como el sistema jurídico, la prensa, poder judicial, órganos autónomos). De ahí que sea pertinente emprender una batalla intelectual por la defensa de nuestras instituciones (Levitsky y Ziblatt, 2018).

Por lo que lo que resulta idóneo la preservación del sistema federal y locales electorales en México. De ahí que la vía que debiera seguir una eventual reforma en materia electoral respecto a las organización del proceso electoral, es la de devolver las atribuciones con las que contaban las autoridades electorales de las entidades federativas con anterioridad a la reforma de 2014, en la que se presentaba un reparto de competencias más equilibrado y con posibilidades de colaboración institucional interesantes. Siendo uno de los aspectos más importantes, el de quitarle la facultad al Consejo General del INE y al Senado de la República, para designar y remover a los integrantes de los OPLES y Magistrados de los Tribunales Electorales locales, de manera respectiva, para devolver dicha atribución a las legislaturas de los Estados, pero a través de procedimientos de selección más rigurosos y transparentes (similar a lo que hace el INE hasta antes de la etapa final de la entrevista, donde prevalecen criterios objetivos).

Además de dotar de garantías financieras a los órganos electorales de los Estados, para que no queden a merced de la buena voluntad de los Poderes Ejecutivos y Legislativos locales, que los lleven a perder auto nomía e independencia en la búsqueda de los recursos económicos necesarios para el desarrollo de sus actividades. Pues se traen a cuenta algunos casos como el del Tribunal Electoral del Estado de Morelos (TEPJF, 2018), donde a raíz de esta reforma de 2014, los OPLES y Tribunales Electorales Locales batallaron para la gestión presupuestal.

Se espera que este conjunto de reflexiones sean tomadas en cuenta por el poder reformador de la Constitución para la futura reforma electoral que está puerta, con la finalidad de incentivar el debate y se tome la mejor decisión para la democracia electoral en México.

Conclusiones

Primera. Tanto en la teoría como en la práctica, existen diversas concepciones de federalismo, cada una de las cuales, corresponde a una mayor o menor concentración de atribuciones en el poder federal, dando paso al establecimiento de una tipología que se desdobla en los siguientes modelos: federalismo dual; federalismo centralizado; neo federalismo, y federalismo cooperativo.

Segunda. La práctica del federalismo en el plano electoral significa la potestad de cada entidad federativa de brindarse su propio marco jurídico en la materia, y conforme a éste, configurar y designar a las autoridades electorales, tanto administrativas y jurisdiccionales, así como desarrollar el proceso electivo correspondiente tendente a renovar los poderes públicos locales. Todo lo anterior, desde luego, sin contravenir lo que en relación con ello disponga la Constitución Federal.

Tercera. El federalismo en materia electoral desarrollado a partir de las reformas de los años 90 era muy sencillo de interpretar, dado que existía un reparto claro y equilibrado de competencias entre las autoridades electorales federales y locales. Sin embargo, con motivo de la reforma política-electoral del año 2014, al INE se le confirieron funciones sustantivas que tenían los institutos electorales locales, tales como la capacitación electoral, geografía electoral, fiscalización de recursos, ubicación de casillas y designación de funcionarios, impresión de documentos y producción de materiales electorales, integración de un servicio profesional electoral de carácter nacional, designar y re-

mover a los integrantes de los Consejos Generales de los OPLES, etcétera. Por lo que dicha reforma se considera mayormente centralizadora.

Cuarta. A pesar del carácter centralizador de la reforma de mérito, se considera que el INE se encuentra en una posición importante para rescatar algo del federalismo electoral perdido. Un factor esencial para lograrlo, deriva del buen uso que haga esta institución de las facultades de asunción, atracción y delegación.

Quinta. Tomando como fundamento los principios de austeridad republicana y austeridad electoral, la iniciativa de reforma constitucional planteada por el diputado Sergio Gutiérrez Luna propone la desaparición de los Organismos Públicos Locales Electorales, para que el INE se haga cargo de la organización de los comicios de las entidades federativas. La iniciativa no menciona nada sobre la justicia electoral local, sin embargo, de concretarse el primer supuesto, también necesariamente supone la extinción de la justicia electoral local, y con ello de los sistemas locales de organización de las elecciones y calificación de las elecciones en México.

Sexta. El principio de austeridad republicana y austeridad electoral, no puede ser utilizado como pretexto para terminar con la práctica del federalismo en el plano electoral, porque de hacerlo, se estaría sustrayendo una competencia fundamental a las entidades federativas, tan importante como la de crear las leyes o la de juzgar, afectando así una parte de su soberanía o autonomía como integrante de la federación. Además que, resulta dudoso que se genere el supuesto ahorro derivado de la supresión de los sistemas locales electorales, y por el contrario, se generarían más gastos, y la autoridad electoral nacional al verse saturada en facultades, no podría cumplir a cabalidad las mismas.

Séptima. La idea de centralizar la organización de las elecciones en México, contiene un trasfondo político de la mayor relevancia, porque pone en riesgo los avances democráticos logrados hasta el momento, es decir, con la implementación de un sistema central de organización

de las elecciones, de acuerdo al contexto y el momento que vive el país, representa un peligro para la democracia electoral en México.

Octava. Consecuentemente, resulta idóneo el mantenimiento del sistema federal y locales electorales, por lo que la ruta que debería seguir una eventual reforma en materia electoral, tiene que tomar en cuenta un fortalecimiento del federalismo electoral, a través de un reparto equilibrado de competencias entre la autoridad federal y las autoridades locales, donde se propicien esquemas de colaboración entre ambas autoridades, pero además, donde se garantice su autonomía financiera.

Fuentes de la investigación

Burgoa, Ignacio. 1994. *Derecho Constitucional Mexicano"*. 9ª ed. México: Porrúa.

Carbonell, Miguel, 2003. "El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias", en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano,* ed. KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG A.C., 9ª edición, Uruguay, 2003.

Cámara de Diputados. 2019. 1. Reformas constitucionales por artículo. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm, consultada el 17 de febrero de 2020.

Cámara de Diputados. 2019. 2. Gaceta Parlamentaria. Disponible en http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/mar/20190307-II.html, consultada el 16 de enero de 2019.

Cámara de Diputados. 2019. 3. Nota 3659. Propone Sergio Gutiérrez rotar presidencia del INE cada 3 años. Disponible en http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2019/Noviembre/09/3659-Propone-Sergio-Gutierrez-rotar-presidencia-del-INE-cada-3-anos, consultada el 27 de enero de 2020.

Carreón Gallegos, Ramón Gil y Montoya Zamora, Raúl. 2019. *"Implicaciones Constitucionales Derivadas de las Elecciones del Año de 2018 en México"*, *en* Molina

Piñeiro, Luis Jorge. 2019. *Monitor Democrático 2019. Causas y Efectos del Viraje Electoral (2018) VS El Pluripartidismo en México*. México. UNAM.

Castañeda Rivas, María Leoba, Díaz Vázquez, Víctor Manuel y Montoya Zamora, Raúl, coords. 2015. *Monitor Democrático 2015, Sobre el Nuevo Federalismo Electoral*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Cano Melgoza, Rosa María. 2015. *El Impacto de la Reforma Electoral de 2014 en la Estructura del Sistema Federal Mexicano*. En Castañeda, Díaz y Montoya 2015.

Córdova Vianello, Lorenzo. 2015. *Hacia un Federalismo Colaborativo en Materia Electoral*.En Castañeda, Díaz y Montoya 2015.

Constitución de los Estados Unidos de América. 1787. Disponible en https://www.archives.gov/espanol/constitucion, consultada el 14 de febrero de 2020.

CPEUM. Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, 1917. Disponible en http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/2014-constitucion-politica-de-los-estados-unidos-m [consultada el 24 de octubre de 2014].

De Tocqueville, Alexis, 1996. *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica,

Díaz, Elías, 1972. *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Editorial Cuadernos para el diálogo, cuarta edición, Madrid.

Díez, de Urdinivia, Xavier. 2008. *El Sistema Federal Mexicano*. México:Fundación Universitaria de Derecho. Administración y Política, S.C.

Elazar, Daniel J., 1987. *Exploring Federalism*, University of Alabama Press, Tuscaloosa, Al.

Fernández Segado, Francisco. 2002. *"Reflexiones críticas en torno al federalismo en américa latina",* en Serna de la Garza, José María, coord. 2002. *Federalismo y Regionalismo*. México, UNAM.

García Pelayo, Manuel. 2000. *Derecho Constitucional comparado*. Madrid: Alianza Editorial.

González, María del Refugio, 2004. "Federalismo y Centralismo", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México.

Granados Atlaco, Miguel Ángel, 2005. *Derecho Penal Electoral Mexicano*, Editorial Porrúa, México.

Grodzins, Morton, *The American System. A New View of Government in the United States,* Chicago, Rand Mac Nally.

Hamilton, James, et al, 1996, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México,

Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México, 2002. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. México: Porrúa.

INE. 2014. Acuerdo INE/CG100/2014, por el cual se reasumen las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva en los procesos electorales locales, delegada a los organismos públicos locales por disposiciones transitorias en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la LGIPE. Disponible en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Julio/CGex201397-14_01/CGex201407-14_ap_6.pdf [consultada el 24 de octubre de 2014].

INE. 2014. Acuerdo INE/CG114/2014 por el que se aprueba el modelo de casilla única para las elecciones concurrentes que se celebrarán en el año de 2015. Disponible en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014//Agosto/CGex201408-13/CGex201408-13_ap_6.pdf [consultada el 24 de octubre de 2014].

INE. 2019. Comparativo presupuestos 2015-2019. Disponible en https://centralelectoral.ine.mx/2018/11/26/conoce-la-comparacion-del-presupuesto-del-ine-2015-2019/, consultada el 21 de enero de 2020.

INE. 2020. Respuesta de fecha 4 de febrero de 2020 a la solicitud de acceso a la información UT/20/00106, realizada en la plataforma nacional de transparencia, con fecha 14 de enero de 2020.

IEPC. 2013. Acuerdo número 13.

IEPC. 2018. Acuerdo CG32/2017. Disponible en https://www.iepcdurango.mx/x/condejogeneral_documentacion/Acuerdo%20IEPC%20CG32%202017.pdf, consultada el 22 de enero de 2020.

López Aranguren, Eduardo. 1987. *El federalismo americano: las relaciones entre poderes en Estados Unidos*. Madrid, IEAL.

Kelly, J.M., 2004. *A short history of western legal theory*, Claredon Press, Oxford.

Leacock, Stephen. 1924. *Elementos de Ciencia Política*. 4ª ed. México: Victoria.

LGIPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_100914.pdf [consultada el 13 de octubre de 2014].

LGPP. Ley General de Partidos Políticos, 2014. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPAS.pdf [consultada el 10 de octubre de 2014].

Jurisprudencia 5/2011.Disponible en http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=5/2011&tpoBusqueda=S&sWord=5/2011 [consultada el 23 de octubre de 2014].

Jurisprudencia 14/2014. Disponible en http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=14/2014&tpoBusqueda=S&sWord= [consultada el 23 de octubre de 2014].

Jurisprudencia 15/2014. Disponible en http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=15/2014&tpoBusqueda=S&sWord= [consultada el 23 de octubre de 2014].

Lujambio, Alonso, 1995. *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

Matson, Cathy, 1996."The revolution, the Constitution and the new nation", en *The Cambridge Economic history of the United States. Volume I,* Cambridge University Press.

Montesquieu, 1995.*Del Espíritu de las Leyes*, Editorial Gernika, primera edición, México.

Montoya Zamora, Raúl. 2015. *"Hacia la construcción de un nuevo federalismo electoral: el gran reto del instituto nacional electoral (INE)", en* Justicia Electoral, Vol 1, número 16, TEPJF.

Sánchez De La Barquera, Herminio. 2011. *La Federación de la política cultural en México:¿Alemania como Modelo?*.México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Schor, Miguel, 2000. “Constitucionalismo en América Latina: Consolidando el Estado de Derecho”, en *RevistaMetapolítica*, Volumen 4, julio-septiembre, México.

Stewart, Richard B, 1988. “Principios estructurales de Derecho constitucional y los valores del Federalismo: la experiencia de los Estados Unidos”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Núm. 1, septiembre-diciembre, Madrid.

TEPJF. 2015. Boletín de prensa 279/2015, correspondiente a la sesión pública del 20 de agosto de 205. Disponible en https://www.te.gob.mx/front/bulletins/detail/2126/0, consultada el 21 de enero de 2020.

TEPJF. 2018. Sentencia dictada en el expediente SUP-JE-001/2018, http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias.asp, consultada el 18 de marzo de 2020.

Valencia Carmona, Salvador. 1995. *Derecho Constitucional Mexicano a fin de Siglo*. México, UNAM.

Watts, Ronald, 1999. *Comparing Federal Systems*, Queens Institute of Intergovermental relations, Kingston.

El impacto por la crisis del empleo formal en México

The Impact of the Formal Employment Crisis in Mexico

José Pablo Martínez Gil

Doctor en Derecho. Profesor de tiempo completo del CUCSH de la Universidad de Guadalajara. Cuenta con perfil del programa para el mejoramiento del profesorado (PRODEP) antes (PROMEP), de la Secretaría de Educación Pública. martinez_gil1@yahoo.com.mx

Alejandro Moreno Romero

Maestrando en Derecho Corporativo y Laboral por la Universidad de Guadalajara. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Aguascalientes. alex.moreno.romero@gmail.com

Resumen: El presente artículo tiene por objeto evidenciar el impacto que tiene el fenómeno de la informalidad jurídica laboral en México a través del análisis de diversos datos cuantitativos que guardan relación con tal fenómeno, así como, la necesidad de que el estado implemente diversos mecanismos y estrategias para incentivar la formalización del empleo, ya que, actualmente se vive en una etapa de crisis respecto de este último.

Los efectos negativos de tal crisis son nefastos, se evidencian estos así como los beneficios que conllevaría formalizar al trabajo por parte de los patrones incumplidores.

Previo a verificar lo anterior, resulta necesario diferenciar al empleo informal de los diversos fenómenos afines, así como formular una concepción exacta de este.

Abstract: This article has the purpose of showing the impact of the phenomenon of informal labor in Mexico, through the analysis of different quantitative data related to said phenomenon, as well as the need of establishment of mechanisms and strategies by the government to encourage formal labor due to the current crisis stage we are at.

The negative effects of this crisis are disastrous, as evidenced as well as the benefits that the formalization of labor by the employers would bring.

Prior to verify the aforesaid, it is necessary to differentiate the informal labor from the similar phenomenons, as well as creating an exact definition of it.

Recibido: 01 enero de 2020. Dictaminado: 15 de enero de 2020.

Palabras clave: Crisis; Empleo informal; Impacto; Informalidad jurídica laboral.

Keywords: Crisis; Informal Employment; Impact; The informality of labor laws.

SUMARIO: I. Introducción. II. La economía informal, el sector informal y fenómenos afines. III. Conceptualización de la informalidad jurídica laboral, sinonimia de empleo informal. IV. Impacto producido por el fenómeno de la informalidad jurídica laboral en México: Crisis del empleo formal. V. Conclusión. VI. Fuentes de información.

Introducción

En los últimos años, la estabilidad en el empleo, en parte, se ha visto mermada por el incumplimiento de las prerrogativas de carácter laboral a las que se debe el sector patronal, se puede afirmar que existe una crisis en el trabajo formal, por ello, se verificará la marca que este tiene en México.

Es indispensable realizar un estudio del fenómeno de la informalidad laboral puesto que notoriamente se exterioriza como un problema que afecta a las personas que habitan el territorio mexicano, siendo necesario medir cuantas de estas son perjudicadas, y con los resultados, se expondrá la necesidad de que se establezcan mecanismos para la formalización del empleo.

Es valioso destacar, que pese a que en la práctica cotidiana se confunden la economía informal y la informalidad laboral, estas no son lo mismo, siendo la segunda, el fenómeno principal de estudio del presente artículo. No obstante a lo anterior, debe plasmarse, sin dejar lugar a duda alguna, la diferencia que existe entre ambas, así como la diversificación que se presente entre los fenómenos afines relacionados, ya que data la posibilidad, de que, entre estos, uno sea causa del otro, o bien se manifiesten simultáneamente, motivo por el cual se conceptualizarán a cada uno de ellos. Con lo anterior se esclarecerá el vínculo

que los une o en su caso los incompatibiliza, aunado a que, gracias a la diferenciación de la terminología de los fenómenos afines y una vez estos entendidos, se coadyuvará con una aproximación más precisa respecto del impacto que se produce a través de datos cuantitativos mediante los métodos idóneos para la obtención de los indicadores para su medición.

El empleo informal (también denominado "informalidad jurídica laboral"), la economía informal, y diversos afines, son fenómenos que tienen intervención directa en el desarrollo de un país, así como en sus finanzas. Si bien de estos se originan efectos negativos, al grado de afirmar que se vive en una crisis de la formalización del trabajo, hay otros efectos positivos, resultados que se evidenciarán posteriormente; por ello, es imprescindible el estudio de las causas que producen tales fenómenos, así como el impacto que provocan.

Una vez identificado el impacto que produce la crisis del empleo formal, se verificarán los beneficios así como la urgencia que conllevaría el implementar mecanismos, estrategias o programas para la erradicación del problema de la informalidad laboral.

La economía informal, el sector informal y fenómenos afines

En primer lugar, es trascendental explicar de manera detalla, la concepción de los fenómenos afines derivados de la informalidad jurídica, esto permitirá entender lo que no es empleo informal para después poder reformular una conceptualización de este. Mediante el método analítico deductivo se podrá evidenciar lo que no es y así evitar confusión con lo que sí es, además de que la disrupción conceptual permite un estudio más acertado respecto del impacto que produce la informalidad en el trabajo.

Actualmente existe un fenómeno que, en mayor parte, afecta a algunas naciones (la mayoría de las que se encuentran en desarrollo), entre

ellas, a México; se dice que perjudica ya que no está ligado sustancialmente al estado de derecho: "La economía informal". Por lo anterior es importante, en primer lugar, dotar de una significación a este fenómeno, ya que es muy complejo, y por ello puede ser entendido y clasificado de diversas formas. Previo a darle tal significado, es importante resaltar que la economía informal no es similar a la economía ilegal, por lo que no deben confundirse, mientras de la primera su principal objeto es la distribución de bienes o servicios que se encuentran legalmente en el mercado, la segunda está encaminada a la distribución de bienes o servicios que por su naturaleza están ligados a la ilegalidad, o bien son productos de actividades delictivas, un claro ejemplo es el narcotráfico, dicha economía también es conocida como economía subterránea (Ochoa León, S., s.f.).

Además, es sabido que la economía ilegal normalmente se encuentra tipificada por los códigos penales y será sancionada punitivamente a quienes la practiquen, en cambio la economía informal es consecuencia de no acatar en su totalidad la normativa aplicable, sin que esto constituya un delito, derivado del objeto (bien o servicio) que se esté comercializando.

Es notable señalar que no existe un concepto suficiente que defina a la economía informal, sin embargo se citan algunos para desentrañar sus características: Para la Organización Internacional del Trabajo [OIT], se entiende por economía informal a: "Todas las actividades (económicas) que, en la legislación o la práctica, no recaen en el ámbito de mecanismos formales o estos son insuficientes" (OIT, 2013:4). En el Diccionario del español jurídico, la conceptualizan como: "El conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores que, en la legislación o en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto" (RAE, 2020).

Según Morales Ramírez (2016), el concepto de economía informal comprende diversos sectores, situaciones, causas y problemas, por lo

que es más amplio que el de informalidad, refiriendo que de las conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002, se desprenden las siguientes características: la economía informal es pues, el conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas, que en la legislación y en la práctica no están reconocidas por la ley, dícese, actúan al margen de esta, o que si bien, se encuentran contempladas por la normativa, no se aplica o se cumple, ni la norma fomenta su cumplimiento.

Por su parte el Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] señala:

> La Economía Informal integra al Sector Informal y a las Otras Modalidades de la Informalidad, por lo tanto, incluye todas las actividades económicas realizadas por los trabajadores y las empresas no constituidas en sociedad propiedad de los hogares que no cuentan con el amparo del marco legal e institucional (seguridad social, prestaciones sociales, otros registros), así como el trabajo de autoconsumo del sector agropecuario (9:2017).

Por lo anterior, posteriormente se hará referencia a las diversas modalidades de informalidad y la manera en que se mide su impacto, empero, de los conceptos citados con antelación respecto de la *economía informal*, se destacan elementos coincidentes, el primero de ello es que se refieren a actividades económicas, esto quiere decir que el *principal objetivo* de quienes las desempeñan *es la especulación lucrativa*, por ello, necesariamente se presenta el flujo de dinero en su actuar cotidiano, y el otro diverso factor en que concuerdan, es que, al llevar tales actividades a la práctica, *no se siguen los mecanismos formales o bien son insuficientes al hacerlo*, quiere decir, que no se apegan al marco de legalidad de forma total o parcial en su ejercicio.

Ahora bien, señalados de manera general los elementos coincidentes en la economía informal, también debe definirse que se entiende

por *sector informal*. Puntualizándose que: "Son las empresas privadas que no están constituidas como entidades financieras separadas de sus dueños, es decir, que no existe una separación financiera entre las actividades productivas de la empresa y las actividades individuales del dueño (INEGI, 2014)" (como se citó en Galindo, Mariana y Viridiana Ríos, 2015:2).

En México, otro de los rasgos comunes, es que, el sector informal se compone de personas que no están registradas ante las autoridades y no contribuyen directamente en el pago de los impuestos, por ende, no tienen los derechos y obligaciones de un establecimiento registrado (Ochoa León, S., s.f.).

Otro término que encontramos es el expuesto por Morales Ramírez, citando a la OIT: se refiere a las empresas informales y, por ello, al empleo generado en un grupo de unidades de producción, que forman parte del sector de los hogares como empresas, es decir, dedicadas a la producción de bienes o a la prestación de servicios que no constituyen una unidad jurídica independiente del hogar propietario ni de los miembros del mismo y que no llevan una contabilidad completa (2016). Empero, dicho concepto resulta vago e impreciso, ya que se limita a un sector en específico que forma parte del sector informal pero no lo es todo, robustece el INEGI:

> El Sector Informal presenta las cuentas de producción, de generación del ingreso y los puestos de trabajo remunerados y no remunerados requeridos por las empresas no constituidas en sociedad propiedad de los hogares que no cuentan con el amparo del marco legal e institucional (seguridad social, prestaciones sociales, otros registros) dedicados a la producción de bienes y servicios (9:2017).

Por virtud de todo lo anterior, se reformula una definición del *sector informal* siendo este: "*Aquella persona perteneciente al fenómeno de la economía informal, no constituida como entidad jurídica, que realiza*

actividades preponderantemente con el ánimo de la obtención del lucro comercial, pero que al desempeñarlas no cumple con las formalidades legales requeridas, ya sea total o insuficientemente."

La economía informal es un problema que mayormente se presenta en países en desarrollo, que pese a generar ganancias económicas para los sujetos activos de ésta, no precisamente satisface las necesidades de las personas que guardan algún vínculo con el sector informal, produciendo un estado de incertidumbre jurídica con los terceros participes que se relacionan, y en sí mismo, surgiendo un círculo vicioso de inseguridad en el cumplimiento de obligaciones.

Sin perjuicio de lo afirmado con antelación, es notable destacar que el sector informal al llevar a cabo sus actividades se relaciona múltiplemente, por lo que produce consecuencias de derecho, la mayoría dejan una huella económica entre los sujetos vinculados a éstas, por lo tanto, el estado debe de vigilar el cumplimiento de las obligaciones que se generen al verificarse los actos jurídicos del sector en cita, de ahí la relevancia de verificar el impacto que se ocasiona.

Otro concepto que importa, y que suele confundirse muy a menudo con la informalidad jurídica laboral, lo es el del empleo precario o dicho de otra forma "precariedad laboral".

Al igual que con la economía informal y el sector informal, no existe una definición exacta, sin embargo, para fines del presente trabajo, se citarán las más comunes y se reformulará una que contemple las características coincidentes. Dice María Ascensión citando a la Revista Electrónica Temas Laborales que respecto de la precariedad del empleo:

> No existe una definición consensuada en virtud de lo ambiguo y multifacético del término, además de que se manifiesta de diversas formas, según el país, región y mercados laborales. No obstante, se reconocen algunas características:

-El trabajo se realiza en un horizonte a corto plazo o con un elevado riesgo de perderse: baja calidad, inestabilidad, incertidumbre y desprotección laboral, y de seguridad social por parte de los trabajadores.

-Se expande a medida que los empleadores descubren nuevas formas de evadir regulaciones o encuentran resquicios legales en ellas que les permiten incrementar la rentabilidad de su empresa.

-Se expresa en inestabilidad, la que se traduce en la tendencia a sustituir a los trabajadores de planta con contratos indefinidos por trabajadores temporales, a plazo fijo o bien subcontratados; en disminuir la parte fija del salario y en aumentar la porción variable vinculada a la producción; en niveles salariales en el mínimo o bajo el mínimo; en la no dependencia de un único e identificable empleador.

-Se aprecia en labores que no se realizan necesariamente en las instalaciones de la empresa; con poca protección a la integridad física y psicológica, con escasa o nula posibilidad de ejercer derechos sindicales y de negociar colectivamente (Morales Ramírez, 2016:92-93).

Ahora bien, por su parte, la OIT, define al empleo precario como la: "Relación laboral donde falta la seguridad de empleo, uno de los elementos principales del contrato de trabajo. Este término comprende el contrato temporal y el contrato a tiempo fijo, trabajo a domicilio y la subcontratación (2020).

Otro autor que hace alusión al término de precariedad laboral es Julián Vejar, señalando que se define a esta:

...como una "condición", un fenómeno emergente e irruptivo, una forma de estar/ser en el mundo vinculado a la pérdida y/o debilitamiento de los vínculos sociales de integración y protección social que sostenían el compromiso social fordista. En esa dirección el concepto de precariedad laboral tiende asociarse al deterioro de las condiciones laborales, a una condición de inestabilidad laboral, y/o inseguridad laboral; un lugar en el espacio social donde el/la trabajador/a se encuentra desprotegido/a ante la expansión de las relaciones no formales, donde las leyes no lo

protegen, la consolidación de un área de desprotección, la inexistencia del derecho de afiliación o participación sindical, etc. Pero a la vez la profundidad que implica éste concepto, el de "precariedad laboral", debe ser entendida en un contexto histórico y en su compleja multidimensionalidad, espacial, temporal y semántica (2014: 150-151).

En tal orden de ideas como resultado del análisis de los elementos que integran la conceptualización del fenómeno de *precariedad laboral*, y de las características coincidentes, se concibe a ésta como: *La condición que se presenta en los trabajadores que atenta contra el principio de estabilidad en el empleo generando: inseguridad, incertidumbre, desprotección, un bajo nivel económico de vida; es una condición provocada por las empresas para obtener una mayor rentabilidad y optimización de los recursos como inercia de la modernización y expansión económica; dicha condición normalmente se formaliza legalmente a través de la contratación simulada sin que necesariamente se incurra en informalidad laboral.*

Es trascendental concebir que se entiende por empleo precario, ya que se confunde con el empleo informal, y como se evidenció, el primero es una *condición* que, si bien puede presentarse en los trabajadores pertenecientes al fenómeno de la informalidad laboral, no siempre es así, normalmente se exterioriza bajo esquemas de simulación, resultando importante conceptualizar a ésta última, en el sentido de que también suele confundirse con el fenómeno objeto de estudio del presente artículo.

La precariedad laboral es un problema alarmante a nivel mundial, si bien, no se entrará en el fondo del impacto que genera ya que no es el objeto del presente, resulta importante citar que en México, conforme a cifras expuestas por el presidente de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, dentro de las empresas formales, 9.8 millones de personas sufren de precariedad en el empleo (2020, boletín No. 6).

Ahora bien, como ya se expresó, y derivado de la condición de la precariedad laboral, es ineludible explicar al fenómeno de la simulación jurídica. La simulación de actos jurídicos en el trabajo, es: El acto de hacer parecer una cosa por otra distinta, en el caso específico a la materia, se refiere al contrato y a su propia ejecución (Capón, 2016). A su vez refiere Córdova Zeledón, que la simulación laboral es: "La realización de un contrato de trabajo con un contenido no real, con el acuerdo y conocimiento de las dos partes implicadas, con una finalidad de engaño, puede ser absoluta o relativa (2014).

Entonces, se concluye que será *simulación laboral la celebración de un contrato diverso al que debería realmente aplicarse en materia del derecho del trabajo, aparentando una diversa relación a la laboral, ya sea total o parcialmente, con o sin voluntad absoluta de las partes, actuando de manera engañosa, con el fin de eludir obligaciones producidas normalmente por el empleo.*

Por lo anterior, se afirma que la simulación jurídica laboral es un mecanismo que al aplicarse en algunos casos puede provocar la existencia del empleo informal., sin que necesariamente sean interdependientes una de la otra.

Es imprescindible señalar que el conocimiento de las conceptualizaciones de los fenómenos afines al empleo informal permite entender a éste, y que en algunos casos en específico se pueden relacionar y presentar simultáneamente entre sí, por ejemplo, puede haber personas ocupadas en condiciones de informalidad en la economía informal o bien contratadas por parte del sector informal; a su vez, existen sujetos contratados bajo esquemas de simulación padeciendo también de la informalidad jurídica laboral, así mismo, puede presentarse la situación que los contratados anteriormente vivan en una condición de precariedad laboral; pudiesen darse múltiples series de combinaciones de estos fenómenos, y en todos estar presente la informalidad jurídica

laboral, motivo por el cual en el siguiente subcapítulo se explicará en que consiste ésta última.

Conceptualización de la informalidad jurídica laboral, sinonimia de empleo informal

En el subcapítulo anterior, se reformularon los conceptos de: economía informal, sector informal, empleo precario y simulación jurídica laboral, si bien es cierto que los términos son bastante complejos, se desentrañaron los elementos básicos que integran a cada uno y se concluyó que no son lo mismo que el empleo informal, sin embargo, se vinculan en la contratación del trabajo, y en muchas de las ocasiones suelen tener participación simultánea con la informalidad laboral por lo que suelen confundirse.

Ahora bien, es momento preciso de conceptualizar al objeto de estudio del presente artículo, la "Informalidad Jurídica Laboral" (en delante [IJL]). Previo a la formulación del concepto referido, es ineludible explicar que, para la medición de su impacto, así como su estudio, la IJL es conocida con otros términos, siendo estos: "*empleo informal, personas ocupadas en condiciones de informalidad, informalidad laboral e informalidad en el trabajo*"; por lo que al referirse a cualquiera de estos en este documento, se trata de una sinonimia del fenómeno de la IJL y no de un diverso.

Primeramente se expondrán ciertas causas que provocan la IJL para poder entender su significación. En relación a esto, Alter mencionó que una causa de este fenómeno es: "la reorganización económica mundial, que junto a los avances tecnológicos, ha permitido el surgimiento de una especialización flexible, lo que significa una modalidad diferente a la producción en masa (2012)", por lo anterior se infiere que actualmente muchas empresas incurren a prácticas que optimicen la producción y flexibilicen las condiciones a cumplirse. Refiere nuevamente Alter:

> ...Estos cambios estaban (y todavía están) relacionados con la informalización de las relaciones de empleo. Los empleos convencionales se convirtieron en empleos atípicos con salarios por hora, pero con pocas prestaciones, o en empleos con pago a destajo sin prestaciones; la producción de bienes y servicios se subcontrataron a unidades informales de pequeña escala y a trabajadores industriales subcontratados... (2012:2).

Actualmente, el Derecho Laboral Mexicano engloba múltiples cargas que regulan las actuaciones y las relaciones de trabajo en las empresas, estas imposiciones han obligado al sector empleador a incurrir en un ámbito de informalidad al llevar a cabo sus vínculos laborales, si bien dicha decisión no es justificable ni correcta, se debe analizar el motivo de la misma, así como proponer diversas soluciones. Otro factor que provoca la IJL, lo es el actual sistema económico, mismo del que México no puede tener un comportamiento ajeno debido a la globalización. En virtud de éste, se considera que dadas las numerosas cargas del derecho mexicano hacia los patrones, estos incurren en informalidad para lograr el aprovechamiento máximo de los recursos y conseguir la obtención de la riqueza, pasando por alto todas las exigencias normativas laborales.

Es un hecho evidente que en su mayoría, el sector informal, en el ejercicio cotidiano de sus fines primordiales, como lo es la obtención de la riqueza monetaria, indispensablemente requiere contratar personal para que desempeñe un trabajo subordinado a cambio de un salario, por lo que notoriamente se infiere que, si no dan cumplimiento a las obligaciones jurídicas exigibles desde su constitución o registro como entes del comercio, mucho menos acatarán el cúmulo de prestaciones y prerrogativas, que por ley, le corresponde a sus empleados, además, el índice de las personas que se encuentran relacionadas productivamente de esta forma en la República Mexicana es alto, como se evidenciará en el siguiente apartado. Robustece lo anterior los extrac-

tos tomados de la nota periodística de Dainzú Patiño perteneciente al grupo "Expansión", titulada "*Changarros informales generan 30% de empleos en México*":

> Esta cifra se conoce como la Tasa de Ocupación en el Sector Informal, es un subíndice dentro de la informalidad... Generalmente los ingresos de estas personas no son fijos y no cuentan con prestaciones sociales, ni horarios... Dentro de los principales factores que incentivan la informalidad están la evasión de impuestos, y omisión de regulaciones costosas... (2017).

A nivel mundial dicha problemática también es alarmante, la OIT publicó las siguientes cifras: "Dos mil millones de personas –más de 61 por ciento de la población activa– se ganan la vida en la economía informal, afirma la OIT en un informe, poniendo de manifiesto que la transición hacia la economía formal es una condición para hacer realidad el trabajo decente para todos (2018).

Por ende, se acredita que el incumplimiento de las obligaciones laborales respecto de las contrataciones del sector informal es parte del empleo informal, pero, no es ésta su total conceptualización, ya que, puede existir la posibilidad que algún sujeto del sector informal cumpla las cargas laborales, por ello solo es una parte de la IJL.

Aunado a lo anterior, como otro hecho evidente, y basta con observar el entorno laboral actual, se da el caso de que, empresas pertenecientes al sector formal, en cuanto a su constitución y registro jurídico, demuestran un cumplimiento insuficiente en el total de las obligaciones laborales que les compete dar conforme a derecho, en algunas ocasiones, simulando por otros actos jurídicos con el fin de eludir responsabilidades. Éste tipo de prácticas, repercuten directamente como parte del empleo informal, no quiere decir que, por pertenecer al sector formal, sean exentos de incurrir en IJL.

Morales Ramírez dice que el empleo informal se refiere: "a los empleos que incluyen a asalariados, ya sea que estén empleados por empresas del sector formal, por empresas del sector informal o por hogares en el carácter de trabajadores domésticos asalariados..."(2016:97). Dicha concepción la formula a partir de la decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) celebrada en 2003, donde se impusieron las directrices sobre una definición de empleo informal.

La OIT y expertos internacionales mencionan que la informalidad tiene dos dimensiones, la primera abarca a la economía informal referida anteriormente y la segunda dimensión parte desde una perspectiva laboral: "se refiere a todo trabajo que se realice sin contar con el amparo del marco legal o institucional, sin importar si la unidad económica que utiliza sus servicios son empresas o negocios no registrados de los hogares o empresas formales. En tal caso, se trata de empleo informal" (2014:4).

Por su parte Bonet Morón, Pérez Valbuena, y Chiriví Bonilla, dicen que serán empleados informales: "todos aquellos trabajadores que no tengan afiliación a salud, a pensión o quienes no tengan contrato de trabajo o que no esté por escrito" (2016:9.).

El INEGI, lo califica como empleo informal o población ocupada en condiciones de informalidad, dichos términos tienen aplicación como un indicador de medición para generar la estadística de los trabajadores en tal situación, y con base en estos se podrá evidenciar el impacto de la actual crisis del empleo formal que afecta a México. Dice el Instituto que: "empleo informal deja de ser así meramente sinónimo de ambulantaje y actividades afines para profundizar en la detección de otras situaciones laboralmente vulnerables" (2014:4). Explicado el sector informal, se hace alusión a que existen casos que no encuadran en tal sector, ya que como se dijo anteriormente, hay unidades económicas que están perfectamente constituidas pero no satisfacen las

necesidades laborales de sus trabajadores, motivo de esto se adoptó el concepto de empleo informal: "se propuso una concepción más integral del fenómeno especificando el rol y el alcance del Sector Informal una vez que se adoptaba una perspectiva que iba más allá de las características de las unidades económicas y que le daba cabida a formas nuevas de informalización del trabajo" (2014:6). En virtud de ello, en la CIET, quedó representado el empleo informal así:

Gráfico No. 1: Empleo Informal CIET (INEGI, 2014:6).

A su vez, el INEGI define a la ocupación informal como el:

> Conjunto de actividades económicas realizadas por los individuos que, por el contexto en el que lo hacen, no pueden invocar a su favor el marco legal o institucional que corresponda a su inserción económica y será entonces ocupación o empleo

informal todo el espectro de modalidades ocupacionales, ya sea dependientes o independientes, sobre las que gravita esta circunstancia (2014:36).

Con base en los términos anteriormente plasmados y una vez desentrañados los elementos coincidentes y fundamentales, es momento de formular una conceptualización de la "*informalidad jurídica laboral*", si bien esta puede tener distintas significaciones, se define a la misma como "*Aquel fenómeno jurídico que surge por la omisión de las personas o empresas, de regirse cabalmente por los ordenamientos legales aplicables en materia laboral, prescindiendo de cumplir con todas las obligaciones que impone el estado para estar instaurados formalmente conforme a derecho*".

Ahora bien, conceptualizada la IJL, surgen los siguientes cuestionamientos ¿En qué medida afecta tal fenómeno a la población mexicana? ¿Los indicadores de medición son fiables para la obtención de los datos? ¿Se puede afirmar que existe una crisis del empleo formal? Para dar respuesta a estas interrogativas es necesario evidenciar el impacto que ocasiona en el país la IJL, así como la forma en que se mide, acreditación que se logrará en el siguiente apartado.

Impacto producido por el fenómeno de la informalidad jurídica laboral en México: crisis del empleo formal

Si bien existen diversas causas que provocan la IJL, es alarmante la huella económica y social que tiene en México, esto se verificará en parte, con datos del INEGI, así como del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados [CEFP].

Primeramente se evidenciarán las razones por las que los indicadores son los idóneos para la medición del impacto del fenómeno en estudio. En el sentido de que el empleo informal es un fenómeno muy complejo se presentan diversos bloques en que puede exteriorizarse,

a efecto de tener una medición eficaz y más exacta en cuanto a las diferentes formas de manifestación, se desarrolló una matriz que ordena los niveles de ocupación de las personas y sus empleos, esta es conocida como Matriz Hussmanns:

> Para visualizar conjuntamente estos bloques se puede pensar en una matriz en la que los renglones ordenen a la ocupación (personas) y al empleo (trabajos) desde la perspectiva de la naturaleza de las unidades económicas mientras que las columnas clasifican bajo el enfoque de "status en el empleo", posición en el trabajo o posición en la ocupación (INEGI, 2014:8).

Gráfico No. 2 Matriz Hussmanns (INEGI, 2014:8).

Tipo de la unidad económica empleadora	Clasificación según la posición en la ocupación y condición de informalidad											
	Trabajadores subordinados remunerados				Empleadores		Trabajadores por cuenta propia		Trabajadores no remunerados		Subtotal por perspectiva de u. económica y/o laboral	
	Asalariados		Con percepciones no salariales									
	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal
Sector Informal	1		2		3		4		5		A	
Trabajo doméstico remunerado	6	I	7	II							B	C
Empresas, Gobierno e Instituciones	8	III	9	IV		V		VI	10		D	E
Ámbito agropecuario	11	VII	12	VIII		IX	13		14		F	G
Subtotal												

Con base en la matriz anterior, logra clasificarse a las personas ocupadas en condiciones de informalidad, y una vez sectorizadas data la posibilidad de realizar una medición acercada en cuanto al impacto que ocasionan.

Como se comprobó en el apartado anterior, las personas ocupadas en el sector informal generalmente padecen de la informalidad jurídica laboral, motivo por el cual, previo a evidenciar la huella total de las

personas que sufren del empleo informal, es menester comprobar el impacto económico que se genera en México por tal sector. Con apoyo en el indicador PIB se puede medir el valor de la producción de los bienes y servicios que se generan por el sector informal, y así poder señalar la marca que provocan en el crecimiento económico en el país y su desarrollo.

Cabe decirse que actualmente en el año 2020, el país sufre una situación anormal a lo que la tendencia había marcado respecto del PIB, este se contrajo, por lo que tal acontecimiento compromete los datos que se evidenciarán posteriormente.

Es notable resaltar que, el sector informal, así como la IJL, en primer aspecto, provocan consecuencias negativas en las finanzas de México:

> Dentro de la economía informal, se contemplan ingresos producto de actividades empresariales y de trabajo asalariado que no son sujetos de fiscalización, lo que representa un cúmulo de recursos potenciales para el erario público (CEFP, 2018:17).

Éste cúmulo repercute directamente en el sistema fiscal, a través del no pago de dos contribuciones que son un pilar en la república, el Impuesto al Valor Agregado [IVA] y el Impuesto sobre la Renta [ISR[1]], esto en relación con el dispositivo normativo primero del CFF: "*Las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas...*" (2019). Sin restar importancia a lo anteriormente afirmado, es importante resaltar que todas las consecuencias no son meramente negativas, puesto que el sector informal, en ejercicio de sus actividades preponderantemente económicas, operan recursos monetarios que conllevan al flujo de di-

1. El impuesto sobre la renta [ISR] y el Impuesto al Valor Agregado [IVA], son las dos fuentes de ingresos más importantes en términos tributarios para el estado mexicano, del primero se grava el incremento patrimonial de las personas, y del segundo el consumo de los contribuyentes (CEFP, 2018).

nero como producto del ejercicio de sus operaciones al buscar la especulación comercial, que si bien no como debería ser (formalmente), coadyuva indirectamente con el crecimiento económico, esto se comprueba con los siguientes datos:

> En México, para el año 2017, 23 pesos de cada 100, fueron causados por el sector informal, según lo informó la sala de prensa del INEGI:
>
> La Medición de la Economía Informal en 2017 mostró que:
>
> El 22.7% del PIB es informal y se genera por 57.1% de la población ocupada en condiciones de informalidad.
>
> 77.3% del PIB lo genera el Sector Formal con el 42.9% de la población ocupada formal.
>
> Por cada 100 pesos generados de PIB del país, 77 pesos lo generan el 43% de ocupados formales, mientras que casi 23 pesos los generan el 57% de ocupados en informalidad (17 de diciembre de 2018).

Resulta trascendental destacar que, a datos del INEGI, la población que se encuentra ocupada en condiciones informales, dícese, que integran a la IJL, generan el 57% del PIB. Con esto queda plenamente acreditado el impacto trascendental que tiene la IJL en México directamente en la medición de su crecimiento financiero.

El estudio anteriormente presentado, es producto de un sistema que formuló el INEGI para la medición de la informalidad en México, a éste estudio lo denominó: "Medición de la Economía Informal. Base 2013", y para que resultare efectivo recurrió a diversas fuentes de información, censos, encuestas y registros administrativos, los cuales permitieron formular los indicadores del Valor Bruto de la Producción [VBP], el Consumo Intermedio [CI] y el Valor Agregado Bruto [VAB] del Sector Informal [SI]. El VAB del SI significa la contribución de la mano de obra y del capital al proceso de producción de las unidades económicas pertenecientes al Sector Informal, y su cálculo mide la producción

de bienes y servicios finales. El CI del SI mide el importe de los bienes y servicios consumidos por las unidades de producción del SI para el desarrollo de sus actividades, éste cuantifica los gastos para la compra de materias primas, suministros y servicios, y su interacción con el resto de la economía. El VBP del SI cuantifica el valor total de los bienes y servicios que resultan del proceso productivo, siendo entonces la suma del VAB SI y el CI SI (CEFP, 2018). Si bien es casi imposible medir a la IJL de forma exacta, con estos indicadores se llega a un valor aproximado.

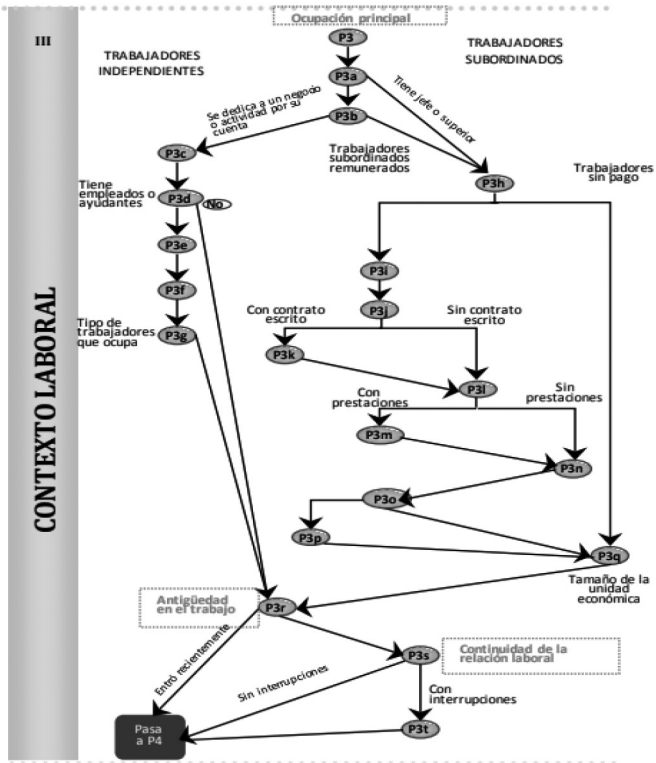
Una vez acreditada la marca económica que tiene en el país el empleo informal, es oportuno demostrar el porcentaje de personas ocupadas que actualmente sufren de tal fenómeno. Si bien, es notorio debido a lo relatado anteriormente, que es complicado cuantificar los efectos de la informalidad jurídica laboral, se toma como referencia la ENOE, ya que esta resulta ser la fuente de mayor certeza y proximidad a la realidad mexicana, en el marco metodológico y conceptual de la misma se refiere:

> Al ser la ENOE una encuesta en hogares, ello de entrada le da una ventaja estratégica sobre la información que proporcionan los negocios y establecimientos ya sea a encuestas sobre actividad económica o a instituciones que recopilan datos provenientes de registros administrativos, justamente porque en los hogares se puede captar lo que desde los establecimientos no se declara: el autoempleo, el trabajo familiar no remunerado, pero también el trabajo remunerado que negocios y empresas establecidas no reconocen como parte de su nómina y que sin embargo está involucrado en sus procesos. Al tocar en las casas, la ENOE detecta todas estas situaciones que en otras instancias o no se captan, se omiten o de plano se niega su existencia (INEGI, 2014:13).

La forma de poder identificar la ocupación informal por parte de la ENOE es por baterías, primero se debe diferenciar a las personas económicamente activas y su forma de generar ingresos, si es por un emplea-

dor o por cuenta propia (batería III). La batería IV se usa para diferenciar a los ocupados dentro del sector informal. Cada batería funciona como un filtro donde a través de algoritmos bien estructurados se van depurando hasta llegar a resultados confiables. El siguiente gráfico expresa la forma de obtención de los datos y su fiabilidad.

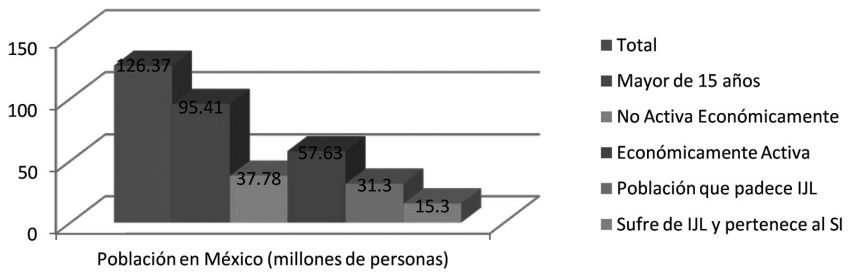
Gráfico No. 3 Contexto Laboral ENOE (INEGI, 2014:19).



Con fundamento en la ENOE, y en concordancia a la definición formulada respecto de la informalidad jurídica laboral, se tomará como paramento de medición de impacto la ocupación/empleo informal contemplando todos los sectores.

Conforme a los resultados de la ENOE respecto de las cifras que abarcan el cuarto trimestre de 2019, por conducto del comunicado de presa número 70/20, se desprende que: A la fecha, la población que padece de informalidad jurídica laboral en México asciende a *31.3 millones* de personas y de estas 15.3 millones pertenecen al sector informal (INEGI, 2020:2). Por lo anterior, y en virtud de los datos de población económicamente activa, en relación a la población que sufre de la IJL y la que de ésta pertenece al sector informal, se elabora el siguiente gráfico:

Gráfico No. 4 Población que padece de informalidad jurídica laboral (Propia autoría).



De los datos anteriormente evidenciados se concluye que, en México, hay 126.37 millones de personas [MP], de los cuales 95.41 MP son capaces de ocuparse mediante un trabajo, de estos, 57.63 MP son económicamente activas, lo que representa un 60.4% del total de capaces, de éste porcentaje 31.3 MP padecen de IJL, lo que significa que el 54.31% de la población ocupada en el país sufre de informalidad en su trabajo, y de esta última cifra 15.3 MP pertenecen al sector informal, correspondiéndole un 48.88% del total de personas informalmente ocupadas.

Por lo anterior, es indudable que México atraviesa por una situación alarmante, más de la mitad de la población económicamente activa padece de la informalidad laboral, y casi la mitad de esta última, forma

parte del sector informal. Peor aún pareciera que tal situación no se acabará, por el contrario se prolongará en las siguientes décadas, a datos de la Coparmex, se dice que se tomará 282 años en acabar con la IJL:

> La Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) aseguró que desde 2014 la formalización del empleo se encuentra prácticamente estancada, al avanzar en promedio 0.28 puntos porcentuales cada año, y en 2019 ese dato fue de tan solo 0.2 puntos porcentuales...
>
> Un comunicado, el organismo patronal advirtió que al actual paso "tomará más de 282 años erradicar la informalidad, la cual afecta la productividad y el crecimiento de las empresas"... (Ramírez, O., 2019).

Es evidente que en México se vive una *crisis del empleo formal*, se experimenta desde hace años una etapa en la que maliciosamente las condiciones laborales en más de la mitad de la población económicamente activa no se satisfacen, tal situación conlleva consecuencias nefastas, ocasiona incertidumbre en los sujetos afectos de la misma (cualquier persona que tenga una relación contractual con el patrón que por omisión pase por alto la normativa laboral), surgiendo otros efectos negativos, tal y como la falta de certeza al presentarse un conflicto jurídico (puesto que seguramente un patrón será derrotado por no tener la forma de acreditar la observancia de las cargas laborales al no cumplirlas), para el trabajador, ausencia de planificación por la inestabilidad en el empleo, algunas veces carencia de seguridad social y vivienda, peor aún, en muchas ocasiones no satisfacción de los mínimos derechos legales por desempeñar un empleo, y para el estado, finanzas públicas que adolecen de un ingreso sólido, entre otras.

La crisis del empleo formal afecta directamente la economía del país: desde un punto de vista financiero público se le atribuye la falta de ingresos al estado; desde un punto de vista empresarial formal, el riesgo provocado por la incertidumbre al presentarse un conflicto de

carácter jurídico y no estar actuando dentro del margen de la legalidad, siendo un muy posible sujeto de sanciones que en último término resultan de carácter pecuniario insostenible; respecto del punto de vista del empleado, genera una falta de certeza entre los sujetos laborales al no sufragarse las debidas condiciones, así mismo seguridad social, entre otras, recayendo también en aspectos monetarios al pretender solucionar las problemáticas en cuestión, pudiéndose presentar condiciones de precariedad en el empleo. Por lo que si continúa persistiendo la aludida informalidad laboral, se podría llegar a un punto de ruptura en las finanzas del país, lo que provocará mayor inseguridad, inflación y una economía inestable.

Respecto del impacto que ocasiona la IJL al estado, se externa en una potencial carencia de recaudación fiscal. En concordancia con la información emitida por el CEFP, refiere que respecto a la Subsecretaria de Empleo y Productividad Laboral de la Secretaria del Trabajo y Previsión Social, se emitieron los siguientes datos: "cada peso que circula en el sector informal *35.5 centavos* se canalizan al pago de salarios, 35.7 centavos son apropiados como fondo de ganancias de los empleadores y solo 28.7 se canalizan a dinamizar la demanda agregada y la generación de encadenamientos productivos..." (2018:53). Es pues que, en el entendido que más de 15 millones de personas reciben remuneración por estar ocupadas en el sector informal, es evidente que el Estado podría recabar tributos de dichos ingresos, y obtener mayores recursos en las arcas gubernamentales, problema que impacta directamente en las finanzas del país.

Por consecuencia de todo lo expuesto, debe ser el estado el primer interesado en implementar mecanismos, estrategias y programas tendientes a la formalización del empleo, derivado de los múltiples beneficios que conlleva el acabar con la crisis referida, manifestándose estos de manera tripartita: para el patrón una mayor productividad que se traduce en mayores dividendos, para el trabajador seguridad en su

planificación de vida (estabilidad) y para el estado la obtención de recursos y crecimiento económico procedente del alto potencial recaudatorio, beneficios que se traducen en un verdadero desarrollo y alta calidad de vida.

Conclusión

La informalidad en sentido amplio es un fenómeno muy complejo que afecta a la mayoría de países, en mayor grado a los que se encuentran en desarrollo, México no es la excepción. De tal fenómeno derivan otros tantos que suelen confundirse entre sí; la economía informal, el sector informal, el empleo precario, la simulación jurídica laboral, y el empleo informal, motivo por el cual fue necesario formular conceptos de cada uno a través de sus elementos integrantes, esto para evitar errores al medir el impacto que produce la informalidad laboral.

La informalidad jurídica laboral es sinonimia de otros términos como empleo informal, personas ocupadas en condiciones de informalidad, e informalidad en el trabajo, y se concibe como "aquel fenómeno jurídico que surge por la omisión de las personas o empresas, de regirse cabalmente por los ordenamientos legales aplicables en materia laboral, prescindiendo de cumplir con todas las obligaciones que impone el estado para estar instaurados formalmente conforme a derecho".

Del estudio del impacto que tiene la IJL, se concluye que, los trabajadores que padecen de tal fenómeno participan en 23 de cada 100 pesos del PIB nacional, aunado a que las personas ocupadas en tales condiciones de informalidad son el 54.31% (31.3 millones de personas) de las económicamente activas.

Las cifras anteriores son realmente alarmantes, además que a datos de la Coparmex la informalidad laboral parece eternizarse en el tiempo, motivos por los cuales se determina que impera una etapa de crisis en el empleo formal.

Las consecuencias de la crisis del empleo formal son nefastas, provocan incertidumbre entre los sujetos participes, riesgos patronales en conflictos e imposiciones de sanciones, inestabilidad en los trabajadores que en muchas ocasiones deriva en condiciones de precariedad en el empleo, a nivel estado, una falta de ingresos sólidos y permanentes como consecuencia de un potencial recaudatorio adormecido, entre otras. Si tales consecuencias prevalecen podrían generar mayor inseguridad, inflación y una economía inestable.

De diversos estudios se determina que 35 centavos de cada peso son destinados al pago de salarios dentro del sector informal, lo que evidentemente se traduce en una posible recaudación gubernamental que a la fecha se está perdiendo, en el entendido que más de la mitad de trabajadores padece de la informalidad laboral, las cifras tributarias serían muy altas.

En tal orden de ideas, debe ser el estado el primer interesado en implementar estrategias tendientes a la formalización del empleo, además de promover los múltiples beneficios tripartitos que esta conllevaría, mismos que se traducen en desarrollo y alta calidad de vida para los implicados.

Bibliográficas

Alter, M. (2012). *La economía informal: definiciones, teorías y políticas. Documento de Trabajo de WIEGO No 1.* Agosto de 2012.

Capón Filas, R. (2016). Diccionario de derecho Social. Derecho del trabajo y la seguridad social. Relación individual del trabajo. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2014). *La informalidad laboral Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Marco conceptual y metodológico.* México: INEGI, c2014.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2013). *La economía informal y el trabajo decente: Una guía de recursos sobre políticas apoyando la transición hacia la formalidad*. Ginebra, Suiza: Departamento de política de empleo OIT.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2014). *El empleo informal en México: situación actual, políticas y desafíos: Notas sobre formalización* (p. 4). Ginebra, Suiza: FORLAC, OIT.

Hemerográficas

Bonet Morón, J., Pérez Valbuena, G.J., y Chiriví Bonilla, E.J. (2016). *Informalidad laboral y en la vivienda: primeros indicios para las principales ciudades colombianas*. En Documentos de trabajo sobre economía regional, Número 241, Agosto 2016. Banco de la República, CEER, Cartagena: Colombia.

Galindo, Mariana y Viridiana Ríos (2015). *"Informalidad" ¿Cómo Vamos?* en Serie de Estudios Económicos, Vol. 1, agosto 2015. México DF: México.

Julián Vejar, D. (2014, Invierno). *La precariedad laboral, modernidad y modernización capitalista: Una contribución al debate desde América Latina.,* en Trabajo y Sociedad, Sociología del trabajo –Estudios culturales– Narrativas sociológicas y literarias, (Número 23) Invierno 2014, Santiago del Estero: Argentina.

Morales Ramírez, M.A. (2016, Julio-Diciembre). *Estrategias para atender el empleo juvenil en la economía informal*. En Revista Latinoamericana de Derecho Social, (no. 23), pp. 89-121. México DF: México.

Instrumentos Jurídicos:

Código Fiscal de la Federación, última reforma 09 de diciembre de 2019, publicada en el Diario Oficial de la Federación, México.

Electrónicas:

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados [CEFP] (08 de junio de 2018). *Impacto fiscal de la economía informal en México*. Recuperado de: http://www.cefp.gob.mx/transp/CEFP-70-41-C-Estudio0011-300718.pdf, el 15 de mayo de 2020.

Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (Conasami) (27 de febrero de 2020). Boletín 06_2020: *En la precariedad laboral 9.8 millones de personas que trabajan en empresas formales*. Recuperado de: https://www.gob.mx/conasami/prensa/en-la-precariedad-laboral-9-8-millones-de-personas-que-trabajan-en-empresas-formales el 16 de mayo de 2020.

Córdova Zeledón (2014). *Qué es la simulación laboral*. Recuperado de: https://prezi.com/sle9m89v_ror/que-es-simulacion-laboral/, el 15 de mayo de 2020.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2017). *Medición de la Economía Informal, 2003-2017 preliminar. Año base 2013, Sistema de cuentas nacionales de México, guentes y metodologías* Recuperado de https://www.inegi.org.mx/programas/pibmed/2013/, 16 de mayo de 2020.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (17 de diciembre de 2018). *Actualización de la Medición de la Economía Informal, 2003-2017 preliminar. Año base 2013*, y su link de descarga. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=4675, el 17 de mayo de 2019.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (13 de febrero de 2020hus). *Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Cifras durante el cuarto trimestre de 2019*, Recuperado de http: https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=5547, el 17 de mayo de 2020.

Ochoa León, S., (s.f.). "*Economía informal: Evolución reciente y perspectivas*", Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados. Recuperado de: www3.diputados.gob.mx/camara/.../file/FATST002%20Economia%20informal.pdf, el 16 de mayo de 2020.

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2018). *La economía informal emplea más de 60 por ciento de la población activa en el mundo, según la OIT*. Recuperado de: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_627202/lang--es/index.htm el 14 de mayo de 2020.

Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2020). *Empleo precario*. Recuperado de https://www.oitcinterfor.org/taxonomy/term/3373 el 14 de mayo de 2020.

Patiño, D. (27 de junio de 2017). *Changarros informales generan 30% de empleos en México* en Diario Expansión. Recuperado de: https://expansion.mx/econo-

mia/2017/06/27/changarros-informales-generan-30-de-empleos-en-mexico?-fbclid=IwAR2knb907K-RWaJ0GybVRi6F8zISj40VgjqZeRVKuzCZU1eqM68c-F4XzImw, el 17 de mayo de 2020.

Ramírez, O. (29 de noviembre de 2019). *Tomará 282 años acabar con el empleo informal: Coparmex en Forbes México*. Recuperado de: https://www.forbes.com.mx/tomara-282-anos-acabar-con-el-empleo-informal-coparmex/?fbclid=IwAR2L-vOKd07giD2c88_ycyCA9GKRGaUaVonZGkBbqTm5Ma0g7d-H1WuK66OU el 14 de mayo de 2020.

Real Academia Española (2020). "*Diccionario del español jurídico", concepto de economía informal,* Recuperado de: http://dej.rae.es/lema/econom%C3%A-Da-informal, el 17 de mayo de 2020.

El mito del migrante peligroso

The mynt of the dangerous migrant

Hans Jurado Parres

Doctor en Derecho. Académico del Centro Universitario de Tonalá.

Correo electrónico: asesor25@hotmail.com

Amalia Karolina González Sánchez

Maestrante en Derecho por la U de G, Abogada postulante.
Correo electrónico: ak_gonzalez_sanchez@hotmail.com

"ningún muro puede dejar fuera lo que siempre ha estado aquí"
Lorna Dee Cervantes.

RESUMEN: Los efectos generados del fenómeno migratorio en el país receptor, concatenado con las noticias difundidas por los medios de comunicación, las cuales, se basan en la percepción internacional de la política, sociedad y economía del país emisor, crean estereotipos de sus nacionales, configurando así el mito del migrante peligroso, traduciéndose en un rechazo hacia los migrantes por los integrantes de la sociedad del país receptor.

La implementación de la cultura de la paz, a través de la educación de los integrantes de la sociedad de un Estado, resulta ser la solución para el problema de rechazo a los migrantes, es por ello que, para el desarrollo del presente trabajo, se analizarán los efectos del fenómeno migratorio que generan el rechazo hacia el migrante bajo la óptica de ésta cultura, con un índole humanista.

ABSTRACT: The effects generated by the migration pheomenon in the receiving country, concatenated with the news disseminated by the media, which, base don; the international perception of the politics, society and economy of the issuing country, create stereotypes of their nationals, thus configuring the myth of the gangerus migrant, resulting in a rejection of migrants by the members of society in the host country.

The implementation of the culture of peace, through the education of the members of the society of a State, turns out to be the solution to the problem of rejection of migrants, which is why, for the development of this work, they will analyze the effects of the migratory phenomenon that generate the rejection towards the migrant from the perspective of this culture, with a humanistic nature.

Recibido: 01 enero de 2020. Dictaminado: 15 de enero de 2020.

Palabras claves: Migración, Derechos Humanos, Paz, Educación, Xenofobia.

Keywords: Migration, Human rights, Peace, Education, Xenophobia.

SUMARIO Introducción. 1. Mito del migrante peligroso. 2. Conceptualización del fenómeno migratorio. 3. Modalidades de la migración. 4. *Necesidades, Obligaciones y Miedo*: fuerzas del fenómeno migratorio. 5. Efectos de la migración en el país de destino. 6. El discurso de la acogida, el discurso de la sospecha y, el discurso del cosmopolitismo. 7. Cultura de la paz. 8. Implementación de la cultura de la paz en los efectos del fenómeno migratorio en los integrantes de la sociedad del país receptor. Conclusiones.

Introducción

"*La migración es un tema central en nuestro tiempo. Todos los años, millones de hombres y de mujeres abandonan sus hogares y cruzan las fronteras nacionales en busca de una mayor seguridad humana para ellos mismos y para sus familiares*" Oficina Internacional del Trabajo Ginebra, 2004. Lamentablemente, los efectos generados de éste fenómeno en los países receptores, así como las noticias difundidas por los medios de comunicación, las cuales, se basan en la percepción internacional de la política, sociedad y economía del país emisor, crean estereotipos, configurando el *mito del migrante peligroso*; detonando en un rechazo hacia los migrantes, por parte de los integrantes de los integrantes de la sociedad.

La implementación de la cultura de la paz, a través de la educación de los integrantes de la sociedad de un Estado, resulta ser la solución para el problema de rechazo a los migrantes, es por ello que, para el desarrollo del presente trabajo, se analizarán los efectos del fenómeno migratorio que generan el rechazo hacia el migrante bajo la óptica de ésta cultura, con un índole humanista.

A efecto de desarrollar debidamente ésta investigación, a través de un método bibliográfico y de investigación, se aborda someramente la construcción de un mito, la conceptualización, modalidades y fuerzas

del fenómeno migratorio, los efectos de la migración en el país de destino del fenómeno en cuestión, el desarrollo de los discursos implementados en los países de destino respecto a los migrantes. Para efectuar lo anterior, se analizan las consideraciones planteadas por autores como, mencionando de forma enunciativa, más no limitativa: William Petersen, Fabiola Bautista, Francisco Alfaro-Pareja, entre otros.

Por otro lado, a través de éste mismo método, se aborda someramente la conceptualización de cultura de paz, la implementación de ésta en los efectos del fenómeno migratorio en los integrantes de la sociedad del país receptor, lo anterior, bajo las consideraciones y análisis planteados por diversos autores, especialistas en materia de derechos humanos y cultura de la paz, como las doctoras en derecho, maestras de la Universidad Benemérita de Guadalajara, Esperanza Ochoa Loera y Thais Ochoa Loera, entre otros.

Mito del migrante peligroso

Inicialmente, a efecto de desarrollar la presente investigación, es indispensable es desmembrar el título correspondiente y, para ello, a continuación, se conceptualizar los vocablos *mito*, *ficticio* y *creencia*.

El Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española y la Asociación de Academias de la Lengua Española define la acepción *mito*, como "Historia ficticia o personaje literario o artístico que encarna algún aspecto universal de la condición humana"(Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española., 2001); de lo anterior, se resalta el término *ficticio*, el cual, es definido por éste mismo diccionario como el adjetivo calificativo que refiere a algo "fingido, imaginario o falso" (Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española., 2001).

De lo expuesto, se infiere que, la palabra *mito* responde a algo irreal, el cual, fue dispersado a raíz de una idea o pensamiento que, en algún

momento, sin base alguna, se asumió como verdadero, sin si quiera efectuar una investigación respecto a los factores, en los cuales, supuestamente se basa dicha afirmación.

Por otra parte, el vocablo creencia, es definido por el Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española y la Asociación de Academias de la Lengua Española, como el "crédito que se presta a un hecho o noticia como seguros o ciertos" (Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española., 2001); consecuentemente, se establece que esto, es una idea que se asume como verdadera, aún cuando ésta no tenga base alguna para su sustento, sin embargo, para que ésta, tenga fuerza de influir en una sociedad, requiere que ésta sea plantada de tal forma que, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, sean el agua, abono y energía solar para que, ésta idea, tal cual semilla florezca en plenitud.

Una vez plasmadas las conceptualizaciones del vocablo mito, ficción y creencia, toca relacionarlos con el tema a desarrollar, esto es, las creencias negativas o estereotipos que los integrantes de las sociedades de los Estados receptores tienen acerca de los migrantes, de las cuales, eclosiona la xenofobia.

Conceptualización del fenómeno migratorio

La multiplicidad de caracteres genéricos y diferenciales que comprende el fenómeno migratorio representa un problema a la hora de atribuirle una definición concreta[1]; sin embargo, a pesar de su complejidad, resulta necesario traer a colación algunas consideraciones respecto a su definición.

1. Julieta Morales Sánchez, en su libro derecho de los migrantes en el sistema interamericano de derechos humanos, afirma que no existe un solo tipo de migrantes, puesto que, los proyectos migratorios no son unívocos, ya que éstos varían en función de los presupuestos, mecanismos de desplazamiento o los objetivos de esos proyectos.

El vocablo migración proviene de las raíces latinas: *migratio* y –ōnis; la conjunción de éstas, refiere a la acción de *cambiar de lugar*. El Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española, como el "desplazamiento geográfico de individuos o grupos, generalmente por causas económicas o sociales" (Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española., 2001); de igual forma, el diccionario jurídico de la lengua española, define a éste vocablo como el "desplazamiento de una persona o de un grupo de personas, bien a través de una frontera internacional (migración internacional), bien dentro del territorio de un Estado (migración interna)" (Real Academia Española y Consejo General del Poder Judicial., 2006).

En el ámbito académico, la Universidad Nacional Autónoma de México, a través del programa Recursos Académicos para la educación media superior en la UNAM, conceptualiza el fenómeno migratorio como "el desplazamiento que realiza una persona o un grupo de personas para cambiar su lugar de residencia, ya sea de un país a otro, o dentro del mismo país"(Universidad Nacional Autónoma de México, n.d.). Simultáneamente, en el ámbito jurídico mexicano, la Ley de Migración expone los caracteres genéricos y diferenciales que se le atribuyen al migrante de la siguiente manera: "individuo que sale, transita o llega al territorio de un Estado distinto al de su residencia por cualquier tipo de motivación"(De Diputados, Congreso De, Unión, & De Migración, n.d.).

De la concurrencia de los caracteres que se desprenden de las definiciones expuestas se conceptualiza a la *migración*, en perspectiva genérica, como el desplazamiento geográfico, internacional o nacional, de una persona o de un grupo de personas por cualquier motivación.

Si bien, anteriormente se estableció la conceptualización del *fenómeno migratorio* desde una perspectiva global, no es óbice mencionar que, en el ámbito doctrinal, tradicionalmente, éste, ha sido clasificado en dos subdivisiones *emigración* e *inmigración*; la primera, concierne

a la persona que abandona su lugar de residencia, mientras que la segunda hace referencia a esa misma persona, pero desde la perspectiva de quien ya ha llegado a su destino para radicar en él. Sin embargo, para los fines de éste ensayo, se establece que únicamente se hará referencia a la migración internacional, es decir, aquella que involucra el cruce de una frontera internacional. Por otro lado, cabe destacar que los términos *migración, inmigración* y *emigración* podrían representar un problema de fluidez y compresión en la lectura, es por ello que, en virtud de que el término *migración* engloba las concepciones de los vocablos *emigración* e *inmigración*, por razones de facilidad y fluidez, se adoptarán indistintamente los términos: *migración* y *migrante*.

Modalidades de la migración

En el estudio del fenómeno migratorio existen múltiples clasificaciones, las cuales se basan, por ejemplo, en: la distancia; la edad; las motivaciones; la ocupación, entre otras; sin embargo, en virtud de que, no es interés de éste trabajo ahondar en dichas categorías, únicamente, nos remitiremos someramente a la *duración*, al *control* y la *voluntad*.

De la clasificación migratoria que atiende a la *duración* se desprenden dos subdivisiones: temporal o permanente; la primera, refiere a las personas que migran de su lugar de origen, sin embargo, éstas eventualmente retornarán, es decir, estas ingresan en el Estado receptor por lapsos breves; al contrario de esto, la migración permanente, atañe a las personas que se establecen permanentemente en el país de destino.

La clasificación migratoria que atiende al *control*, tiene su origen en el principio jurídico de la soberanía que otorga a todo Estado el derecho de controlar sus fronteras y decidir quién puede entrar y quien no a su territorio. En ésta clasificación se distinguen dos subdivisiones del fenómeno: *regular* e *irregular*; la primera, es aquella en la que la persona ha cumplido los requisitos migratorios del Estado receptor e

internacionales y, seguido el proceso concerniente, ha sido autorizado a ingresar y permanecer en éste; en ésta subdivisión, el migrante es considerado como regular o documentado. Por otro lado, son calificados de irregulares, o indocumentados aquellos migrantes que sin autorización pertinente ingresan o permanecen[2] el Estado receptor.

Diversos doctrinistas, como lo es William Petersen, han determinado tres tipos de migraciones dentro de la clasificación ateniente a la voluntad: *libres*, *forzadas* y *obligadas*. En las primeras, se les atribuye la decisión de quien efectúa la acción, en lo común, éste tipo de migración tienden a ser por motivos familiares o económicos; contrario a lo anterior, las migraciones forzadas, como su nombre lo indica, no son totalmente libres de la toma de decisión, puesto que, las personas huyen a causas de peligro; por último, las migraciones obligadas se caracterizan por la ausencia total de la libertad en la voluntad.

Necesidades, Obligaciones y Miedo: fuerzas del fenómeno migratorio

El fenómeno migratorio es complejo, creciente y heterogéneo, cuyas causas o fuerzas se encuentran íntimamente ligadas a la situación nacional e internacional, las cuales, se traducen, de una manera concreta, en: *necesidades*, *obligaciones* y *miedo*.

La primer fuerza, necesidades, hace referencia al factor económico como origen de éste fenómeno, verbigracia, en los países de destino los salarios a los que aspira el migrante son mayores que en su país de origen "Los habitantes de países pobres, (...), son mucho más conscientes de las diferentes condiciones de vida a las que pueden aspirar para sí mismos y para sus hijos si emigran a países ricos" (Milanović, 2013).

2. Ésta clasificación no sólo abarca aquellos migrantes que ingresan al Estado sin autorización, sino que también figuran los migrantes que entran legalmente en el país de destino con pasaporte de turista y, que luego violan sus condiciones al instaurarse en él.

La fuerza denominada *obligaciones*, se refiere a los tópicos de índole familiar, es decir, el acompañamiento de un miembro de la familia; la búsqueda de un miembro de la familia; cuando a través de un nuevo vínculo familiar, como lo es, el matrimonio o el concubinato; problemas familiares; etcétera. Por último, la tercera fuerza, denominada *miedo*, atiende a los factores bélicos y políticos del fenómeno migratorio, cuando los conflictos civiles expulsan a las personas de sus hogares y son obligadas a buscar protección en otros Estados, huyendo del exterminio o de la persecución.

Efectos de la migración en el país de destino

El fenómeno migratorio patentiza efectos en los países de destino, los cuales, guardan una índole demográfica, económica y social; éstas consecuencias, impactan directamente en la perspectiva que, los integrantes de la sociedad de los Estados receptores, tienen de los migrantes, dando lugar, al mito del migrante peligroso.

En el aspecto demográfico, el efecto migratorio repercute en los países de destino, en el crecimiento de la población, intensificándola, "no sólo con la llegada de los propios migrantes, sino también indirectamente, mediante sus repercusiones en otros de los componentes del cambio demográfico, como la fecundidad" ("Algunos efectos de la migración internacional en los lugares de origen y destino," n.d.).

En la índole económica, se erige como consecuencia negativa, el temor de que los migrantes sean "una carga para la sociedad que los acoge"(Oficina Internacional del Trabajo Ginebra, 2004); puesto que, el ingreso de migrantes se traduce en costos para el gobierno en cuestiones de servicios públicos y asistencia social; ésta afirmación, encuentra su sustento en que, los migrantes al ingresar e instaurarse en el Estado receptor, eventualmente, solicitarán los beneficios de salud y educación para sus hijos, elevando los costos del sistema social y generando des-

ajustes en las cuentas fiscales ("Algunos efectos de la migración internacional en los lugares de origen y destino," n.d.).

Simultáneamente a los efectos demográficos y económicos de la migración, se encuentran los efectos de índole social, como lo es la pérdida de la fuerza laboral en el lugar de origen, es decir, la redistribución de la población provoca aumento en la tasa de desempleo y la reducción de los salarios, empero el punto total de las consecuencias sociales, en relación con ésta investigación, responde al deba que versa sobre la adaptación de los migrantes en lo cultural, es decir, el *choque de culturas*.

El vocablo *choque* es definido por el diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española y de la Asociación de Lenguas Españolas, como "el encuentro violento de una cosa con otra" (Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española., 2001); por otro lado, éste mismo diccionario, conceptualiza al vocablo *cultura*, como "el conjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época, grupo social, etc." (Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española., 2001); consecuentemente, la concatenación de éstos dos vocablos, configura la *locución choque de culturas*, definiéndose como, el encuentro violento de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en un grupo social.

El *choque de cultura* es aquella locución que engloba los sentimientos y emociones, surgidas en un individuo por el contacto con un medio social totalmente distinto al acostumbrado, es decir, aquellas emociones que emergen por la incapacidad de asimilar una cultura diferente.

Con el propósito de desarrollar la operación del choque cultural en los integrantes que conforman la sociedad del país de destino de los migrantes, se destaca que, si bien es cierto que, cada individuo es único y particular, también es cierto que, al contraponerse dos culturas, en-

tre los integrantes que componen cada una, surge una concomitancia, pues éstos asumen un nivel de similaridad, surgida al compartir de una Cultura Objetiva, basada en "sistema político y económico, arte e historia colectiva" (Bautista, 2004: 91), y una Cultura Subjetiva, basada en "valores aprendidos, creencias, comportamiento de grupo, como nacionalidad, patrones genéricos u orientaciones sexuales, grupo socio-económico, nivel e interés educacional, edad, habilidades físicas y conceptos organizacionales"(Bautista, 2004).

Así, el choque de culturas en el fenómeno migratorio se manifiesta en el encuentro y diferencia de valores aprendidos, creencias, comportamiento, nivel e interés educacional, etcétera, entre los integrantes de la sociedad del Estado receptor y los migrantes, resultando ser un verdadero desafío para la convivencia armónica la coexistencia entre éstos y los nacionales.

No es óbice mencionar que otro aspecto importante en ésta investigación, es el miedo que embarga a los nacionales respecto a éstos, implantado a través de las noticias difundidas por los medios de comunicación, tales como: internet, televisión, revistas entre otros; las cuales, se basan en la percepción internacional de la política, sociedad y economía del país emisor, formando estereotipos.

Las consecuencias negativas, en los países receptores, generadas del fenómeno migratorio, anudado a lo expuesto en el párrafo anterior, los estereotipos implantados en los integrantes de la sociedad receptora efectúan simbiosis, configuran el *mito del migrante peligroso*.

El discurso de la acogida, el discurso de la sospecha y, el discurso del cosmopolitismo

Entre los integrantes de la sociedad de los países de destino, en relación con el fenómeno migratorio, se erigen tres discursos: el *discurso*

de la acogida, el *discurso de la sospecha* y, el *discurso de la cosmopolitismo*, los cuales, a continuación, se desarrollarán pormenorizadamente.

El discurso de la acogida incondicional

El término *acoger*, es definido por el diccionario de la lengua española, de la Real Academia Española y de la Asociación de Academias de la Lengua Española, como "servir de refugio o albergue a alguien; admitir, aceptar, aprobar; proteger, amparar" (Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española., 2001); consecuentemente, si se tiene que discurso, en términos de ese mismo diccionario, atiende a la "doctrina, ideología, tesis o punto de vista" (Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española., 2001), en relación con el tema se deduce que el discurso de la acogida responde a la ideología de admitir o proteger a los migrantes, esto, por parte de la sociedad receptora.

En su artículo, *¿El "problema" de la migración? Del discurso de la "sospecha" y del "sueño" a una visión pacífica, compleja e imperfecta de este fenómeno*, Francisco Alfaro – Pareja, afirma que éste discurso, la acogida incondicional, parte de la igualdad de los seres humanos y de "la existencia de profundos vínculos de solidaridad entre las personas por encima de la legalidad de los Estados"(Sandoval Forero *et al.*, 2009:147).

Cabe mencionar que, la acogida incondicional, por parte de los integrantes de la sociedad del país de destino de los migrantes, es una quimera, esto, derivado de los efectos de índole demográfico, económico y social de la migración en el país de destino que impactan en el estilo de vida de los nacionales.

El discurso de la sospecha

El termino *sospechar*, es conceptualizado por el Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española y la Asociación de Aca-

demias de la Lengua Española, como "imaginar algo por conjeturas fundadas en apariencias o indicios; desconfiar de algo o de alguien; considerar a alguien como posible autor de un delito o una falta" (Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española., 2001); así, en concatenación con la conceptualización del término *discurso*, que fue plasmado en los párrafos anteriores, se entiende que, la ideología alrededor de éste discurso es de índole negativa, siendo la base la desconfianza, arraigada a través de las ideas preconcebidas que los integrantes de las sociedades receptoras tienen de los migrantes.

Por otra parte, Francisco Alfaro - Pareja, en su artículo *¿El "problema" de la migración? Del discurso de la "sospecha" y del "sueño" a una visión pacífica, compleja e imperfecta de este fenómeno*, afirma que este discurso, encuentra su base en "la sospecha sistemática hacia el otro, más aún si viene de fuera; en este sentido se centra en la seguridad y la prevención." (Sandoval Forero *et al.*, 2009:147).

Así, mediante éste discurso, los integrantes de la sociedad de los países de destino, ven a los migrantes como "los indeseados" (Sandoval Forero *et al.*, 2009:147), esto, alimentado a través de: a) la exacerbación de la competencia de los migrantes a ocupar los puestos de trabajo de los integrantes de la sociedad de los Estados receptores; b) el impacto a los costos de los servicios sociales, tales como, mencionando de forma enunciativa, más no limitativa, educación, alimentación, salud, entre otros; c) la supuesta amenaza que los migrantes representan a la estabilidad económica y política del país receptor; d) el choque cultura, es decir, el encuentro y diferencia de valores aprendidos, creencias, comportamiento, nivel e interés educacional.

El conjunto de los factores mencionados con anterioridad representa el cimiento del muro de la xenofobia, construida con ladrillos de odio, unidos con cemento de miedo y desprecio hacia los migrantes.

El discurso cosmopolitismo

El Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española y de la Asociación de las Lenguas Españolas, define el término cosmopolitismo, como "que se ha movido o se mueve por muchos países y se muestra abierta a sus culturas y costumbres" (Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española., 2001); así, en relación con la conceptualización del término discurso, expuesto anteriormente, se entiende que ésta ideología encuentra su fundamento en la aceptación abierta entre culturas, valores y costumbres.

Francisco Alfaro-Pareja, en su artículo *¿El "problema" de la migración? Del discurso de la "sospecha" y del "sueño" a una visión pacífica, compleja e imperfecta de este fenómeno*, afirma que ésta ideología es un punto intermedio entre el *discurso de la acogida incondicional* y el *discurso de la sospecha*, partiendo desde la perspectiva donde el derecho es un regulador de los efectos del fenómeno migratorio; este autor, encuentra el punto medio de éstas ideologías, al comulgar con la "igualdad básica del género humano"(Sandoval Forero et al., 2009:147), relacionada con "la necesidad de que los Estados regulen sus relaciones a fin de concretar un concepto de la ciudadanía"(Sandoval Forero *et al.*, 2009:147).

Lamentablemente, a pesar de que el *discurso cosmopolitismo*, es el ideal a operar en relación con el fenómeno migratorio, también es cierto que, su materialización lamentablemente es irrealizable.

Cultura de la paz

Una vez plasmado el concepto del *fenómeno migratorio*, las fuerzas de éste y, los efectos en el país de destino, así como las ideologías que surgen en los integrantes de la sociedad de los países receptores, es indispensable, plasmar lo relativo a la cultura de la paz, esto, a efecto

de analizar el problema de investigación, esto es, erradicar el mito del migrante peligroso.

El Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española y la Asociación de Academias de la Lengua Española, señala diversas conceptualizaciones del vocablo *cultura*, sin embargo, a efectos de ésta investigación, únicamente, se considerará la siguiente: "Conjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época, grupo social, etc." (Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española., 2014). En ese mismo tenor, éste diccionario, define el concepto *paz* de la siguiente manera:

1. f. Situación en la que no existe lucha armada en un país o entre países.
2. f. Relación de armonía entre las personas, sin enfrentamientos ni conflictos.
3. f. Acuerdo alcanzado entre las naciones por el que se pone fin a una guerra. U. t. en pl. con el mismo significado que en sing.
4. f. Ausencia de ruido o ajetreo en un lugar o en un momento.
5. f. Estado de quien no está perturbado por ningún conflicto o inquietud.

   (Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española., 2014)

De la concatenación de las conceptualizaciones de los vocablos *cultura* y *paz*, se establece que la *cultura de la paz* o *cultura de paz* es el conjunto de costumbres, conocimientos y comportamientos, que rechazan la violencia y previenen los conflictos entre las personas y las naciones.

Por otro lado, las Naciones Unidas, en su Resolución A/52/13, en su artículo primero, define que la cultura de la paz consiste en una serie de valores, actitudes y comportamientos basados en:

a) El respeto a la vida, el fin de la violencia y la promoción y la práctica de la no violencia por medio de la educación, el diálogo y la cooperación;
b) El respeto pleno de los principios de soberanía, integridad territorial e independencia política de los Estados y de no injerencia en los asuntos que son esencialmente jurisdicción interna de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional;
c) El respeto pleno y la promoción de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales;
d) El compromiso con el arreglo pacífico de los conflictos;
e) Los esfuerzos para satisfacer las necesidades de desarrollo y protección del medio ambiente de las generaciones presente y futuras;
f) El respeto y la promoción del derecho al desarrollo;
g) El respeto y el fomento de la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres;
h) El respeto y el fomento del derecho de todas las personas a la libertad de expresión, opinión e información;
i) La adhesión a los principios de libertad, justicia, democracia, tolerancia, solidaridad, cooperación, pluralismo, diversidad cultural, diálogo y entendimiento a todos los niveles de la sociedad y entre las naciones; y animados por un entorno nacional e internacional que favorezca a la paz (Organización de las Naciones Unidas, 1999).

En prosecución de éste análisis, se señala que, en ésta resolución, la Organización de Naciones Unidas, establece que, el pleno desarrollo de la paz se encuentra íntegramente vinculado a diversos factores, sin embargo, únicamente se señalan aquellos que contienen una relevancia para éste trabajo.

A. La promoción del arreglo pacífico de los conflictos, el respeto y el entendimiento mutuos y la cooperación internacional.

B. El desarrollo de los derechos humanos y las libertades fundamentales y el respeto y cumplimiento universales de éstos.
C. Eliminación de todas las formas de racismo, discriminación racial, xenofobia e intolerancia conexas.
D. La promoción de la comprensión, la tolerancia y la solidaridad entre todas las civilizaciones, los pueblos y las culturas.

La operación de los factores señalados con anterioridad se reduce a los verbos: *promoción, desarrollo y eliminación*, los cuales, tienen su éxito al ser implementados como un modo de vida y, para ello, es indispensable que, tanto el gobierno como los integrantes de la sociedad, (padres, maestros, políticos, periodistas, órganos y grupos religiosos, los trabajadores sociales), se comprometan plenamente a su aplicación, desarrollo y promoción, pues es a través de éstos entes que se riega la semilla de la cultura de paz, para que ésta pueda florecer en su plenitud.

Implementación de la cultura de la paz en los efectos del fenómeno migratorio en los integrantes de la sociedad del país receptor

Las doctoras en derecho, Esperanza Loera Ochoa y Thais Loera Ochoa, profesoras de la División de Estudios Jurídicos de la Benemérita Universidad de Guadalajara, en su artículo denominado *Un desafío para México: La Cultura de la Paz*, efectúan un análisis respecto la administración de justicia a luz de la cultura de paz, relacionándolo con el tema de los derechos humanos, posicionando la cultura de paz, no sólo en un modelo jurídico, sino en una forma de vida (Loera Ochoa & Loera Ochoa, 2017). Asimismo, éstas, exponen como aspecto indispensable, la educación en la cultura de paz, a través del "fomento de valores, actitudes y prácticas" (Loera Ochoa & Loera Ochoa, 2017:194) que permitan

avanzar en relación al "respeto a la diversidad cultural, la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, en la prevención, detección y tratamiento de manifestaciones violentas, especialmente la violencia de género y las actitudes y comportamientos xenófobos y racistas" (Loera Ochoa & Loera Ochoa, 2017:194).

En ese mismo orden de ideas, profesoras de la División de Estudios Jurídicos de la Benemérita Universidad de Guadalajara, señalan que, para una correcta implementación de la educación de la cultura de paz, es necesario la educación en materia de derechos humanos, puesto que, éstos constituyen *uno de los pilares fundamentales* de ésta cultura, dado que, éstos "al promover la comprensión, el respeto y la solidaridad, es posible lograr una convivencia más justa, libre y respetuosa de la dignidad humana" (Loera Ochoa & Loera Ochoa, 2017:198).

El término *educación,* es conceptualizado por el Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española y la Asociación de Academias de la Lengua Española, como "acción y efecto de educar; crianza, enseñanza y doctrina que se da a los niños y a los jóvenes; instrucción por medio de la acción docente; cortesía, urbanidad" (Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española., 2014).

Uno de los objetivos de la educación es la estimulación de hábitos de integración social, de convivencia grupal, de solidaridad y cooperación; asimismo, ésta cumple una función esencial "como motor que contribuye al conocimiento y sensibilización de los miembros de la sociedad sobre los problemas mundiales y, sobre todo, como medio de posibilitar la participación de todos los ciudadanos del mundo en la solución de dichos problemas" (Loera Ochoa & Loera Ochoa, 2017 : 203).

La educación en la *cultura de la paz* resulta ser una solución al problema de ésta investigación, es decir, el rechazo que lamentablemente, presentan los integrantes de la sociedad del país receptor hacia los migrantes; sin embargo, es necesario destacar que, esto debe ser efectuado a través de un plan de acción, el cual, conforme a lo analizado por

la autora, debería ser implementado por todos y cada uno de los integrantes de la sociedad, tales como, mencionando de forma enunciativa, más no limitativa, padres, maestros, políticos, periodistas, órganos y grupos religiosos, trabajadores sociales, entre otros.

Asimismo, la implementación del plan de acción para la educación de la *cultura de paz*, debe tener un enfoque humanista, a través del cual, se promueva el respeto a los derechos humanos, mencionando de forma enunciativa, mas no limitativa: libertad, no discriminación, trabajo, entre otros., los cuales deben "ser utilizados para educar moralmente sin olvidar que éstos no sólo tienen una dimensión ética, sino también filosófica, social y jurídica"(Loera Ochoa & Loera Ochoa, 2017: 201).

Conclusiones

El fenómeno migratorio es complejo, creciente y heterogéneo, puesto que, las fuerzas que lo impelen y las consecuencias que se presentan se encuentran íntimamente ligadas entre sí.

Los efectos del fenómeno migratorio que se presentan en los países receptores se pudieran considerar negativos, esto, en virtud de los menoscabos al fisco, es decir, los migrantes significan para el gobierno mayores gastos en servicios públicos y seguro social, asimismo, en el ámbito social, se presenta como problema principal de ésta investigación, la coexistencia de los integrantes de la sociedad con los migrantes, dado que, pudiera resultar difícil a raíz del choque de culturas.

Asimismo, este rechazo, también se configura, a través de las noticias difundidas por los medios de comunicación, las cuales, se basan en la percepción internacional de la política, sociedad y economía del país en emisor, creando estereotipos, configurando el *mito del migrante peligroso*.

En los Estados de destino, en relación con los migrantes, existen tres discursos: el discurso de la acogida, basado en la acogida incondi-

cional y humanitaria sin limitaciones, el discurso de la sospecha, basado en la sospecha del otro y la desconfianza y, el discurso de la cosmopolitismo, el cual, es el punto intermedio entre los dos. En relación con esto, se destaca que, en los países receptores, se aplica el discurso de la desconfianza, dejando de lado, el del cosmopolitismo.

Los efectos del fenómeno migratorio que afectan al Estado receptor, en concatenación de los estereotipos implementados, se traducen en el rechazo e inaceptación de los migrantes, posicionando a éstos, por los nacionales del país receptor, como indeseables.

La cultura de paz es el conjunto de costumbres, conocimientos y comportamientos, que rechazan la violencia y previenen los conflictos entre las personas y las naciones; la cual, a luz de los derechos humanos, al ser implementada, como un modo de vida, a través de programas educativos, a los integrantes de la sociedad del país receptor, podría sino eliminar, si reducir el problema de ésta investigación, esto es, el rechazo a los migrantes.

Bibliografía

Algunos efectos de la migración internacional en los lugares de origen y destino. (n.d.). Retrieved from http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/intensidad_migratoria/pdf/Efectos.pdf

Bautista, F. (2004). El choque cultural como umbral al etnorelativismo: Jóvenes norteamericanos en Venezuela. *Boletín Antropológico*, *22*(60), 89–122.

De Diputados, C., Congreso De, D. H., Unión, L. A., & De Migración, L. (n.d.). *LEY DE MIGRACIÓN*. Retrieved from http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_120718.pdf

Loera Ochoa, E., & Loera Ochoa, T. (2017). Un desafío para México: La Cultura de la Paz. *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, *13*, 189–208.

Milanović, B. (2013). Las causas económicas de las migraciones. *El País*. Retrieved from https://elpais.com/elpais/2013/10/29/opinion/1383051125_783112.html

Oficina Internacional del Trabajo Ginebra. En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada (2004). Retrieved from www.ilo.org/publns

Organización de las Naciones Unidas. Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz (1999). Organización de las Naciones Unidas.

Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española. (2001). Diccionario de la lengua española - Edición del Tricentenario. Retrieved January 24, 2019, from http://dle.rae.es/?id=JFCXg0Z

Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española (2014). Diccionario de la lengua española. Retrieved from http://dle.rae.es/?w=diccionario

Real Academia Española y Consejo General del Poder Judicial (2006). *Diccionario del Español Jurídico*. Madrid, España.

Sandoval Forero, E. A., del Zompo, C., Arévalo Salinas, A., Hamus, J. I., Reynoso Rosales, R., Matas Morell, A., Díaz Payano, V. (2009). *Migraciones, Conflictos y Cultura de Paz*. (V. Martínez Guzmán & E. A. Sandoval Forero, Eds.) (Primera). Toluca, México. Retrieved from https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Libros/Migraciones_conflictos_cultura_paz.pdf

Universidad Nacional Autónoma de México (n.d.). Recursos Académicos para la educación media superior. Retrieved from https://www.unamenlinea.unam.mx/recurso/apoyo-academico-para-la-educacion-media--superior-en-la-unam

El Ser Humano y la Pandemia del Covid-19

The Human Being and the Covid-19 Pandemic

Erika Vanesa García Rico

Doctorante en derecho penal, Servidor Público adscrito al Órgano Interno de Control de la Secretaría de Educación Jalisco. vanesa_rico@hotmail.com

RESUMEN: Las nuevas tecnologías que revolucionan la industria médica, ya que hacen mención que en la historia de la humanidad nunca había existido tantos avances tecnológicos y a un ritmo tan acelerado como hoy en día, señalando que nos acercamos a una época en que las personas ciegas podrán ver, personas en sillas de ruedas podrán volver a caminar, así como erradicar enfermedades como el cáncer, diabetes, Alzheimer y muchas más.

En la actualidad ha avanzado mucho en tecnología en la actualidad como ya lo vimos con la Inteligencia artificial el Big data y las impresoras 3D, sin embargo a seiscientos setenta y tres años después de la peste negra, pese a tantos avances tecnológicos que se han hecho, no se ha podido desarrollar la cura a esta pandemia denominada Covid-19, ya que nadie está preparado para esta Pandemia, ni los avances tecnológicos, ni los investigadores más reconocidos, han podido frenar que avance cada día la pandemia y

ABSTRACT: The new technologies that revolutionize the medical industry, since they mention that in the history of humanity there have never been so many technological advances and at such an accelerated rate as today, signaling that we are approaching a time when blind people will be able to see, people in wheelchairs will be able to walk again, as well as eradicate diseases such as cancer, diabetes, Alzheimer's and many more.

Currently, much has been advanced in technology today, as we have already seen with artificial intelligence, big data and 3D printers, however six hundred and seventy-three years after the black plague, despite so many technological advances that have been made. , it has not been possible to develop the cure for this pandemic called Covid-19, since no one is prepared for this Pandemic, nor technological advances, nor the most recognized researchers, have been able to stop the pandemic from advancing every day and we are talking about more six

Recibido: 01 enero de 2020. Dictaminado: 15 de enero de 2020.

estamos hablando de más de seiscientos años, donde ahorita tenemos una súper tecnología que ellos no tenían y ni así se ha podido descubrir una cura o como enfrentar esta Pandemia de Covid-19.

Palabras clave: Ser Humano, Personalidad, Salud, Tecnología y Muerte.

hundred years old, where right now we have a super technology that they did not have and thus it has not been possible to discover a cure or how to face this Covid-19 Pandemic.

Keywords: Human Being, Personality, Health, Technology and Death.

SUMARIO: Opinión de Teóricos en relación a la Humanidad y Personalidad, Psicología en el Ser Humano, Desarrollo del Autoconcepto, Factores Sociales, Culturales y Étnicos en la Formación de la Identidad, Desarrollo Cognitivo, Peste Negra y Coronavirus.

El Diseño

El punto de partida de esta investigación fue observar la página de Forbes México[1] donde señala las nuevas tecnologías que revolucionan la industria médica, ya que hacen mención que en la historia de la humanidad nunca había existido tantos avances tecnológicos y a un ritmo tan acelerado como hoy en día, señalando que nos acercamos a una época en que las personas ciegas podrán ver, personas en sillas de ruedas podrán volver a caminar, así como erradicar enfermedades como el cáncer, diabetes, Alzheimer y muchas más.

El sistema de salud a nivel mundial está viviendo una revolución debido a los avances tecnológicos, actualmente el sistema de salud es reactivo, burocrático y caro, sin embargo, está por transformarse con la ayuda de la inteligencia artificial, la biotecnología, el big data e impresoras 3D.

1. Edwin Moreno. (16 junio 2015). Nuevas tecnologías revolucionan la industria médica. 24 mayo 2020, de Forbes México Sitio web: https://www.forbes.com.mx/nuevas-tecnologias-revolucionan-la-industria-medica/

Biotecnología

Los humanos también estamos formados por software que llamamos ADN y cada vez son mejores en leer ese código y escribir sobre él, en el año 2001, descifrar el ADN completo de una persona costaba alrededor de un millón de dólares, sin embargo se espera que para el año dos mil veinte cueste alrededor de un centavo de dólar, revolucionando la medicina haciéndola cada vez más personalizada y preventiva.

Big data

Estamos en una etapa en que los pacientes tienen más información y se vuelven socios de los doctores, los seres humanos para saber indicadores clave de nuestro cuerpo tenemos que ir con un doctor o a un laboratorio, pero con el auge de los sensores o wearables (aparatos y dispositivos electrónicos que se incorporan en alguna parte de nuestro cuerpo interactuando continuamente con nosotros y con otros dispositivos), como relojes inteligentes y pulseras que monitorean nuestro estado de salud, ya que podremos obtener en tiempo real muchísima información de nuestro cuerpo.

Impresora 3D

Las impresoras 3D logran hoy en día imprimir en más de 300 materiales; incluso logran imprimir con células humanas, esta tecnología revolucionará transformará la industria médica al hacer mucho más accesible el trasplante de órganos y creación de prótesis, se ha logrado imprimir riñones, venas y prótesis conectadas al cerebro humano, aunque es un poco cara, sin embargo en cinco o diez años será una práctica común en varias áreas de la medicina.

Por lo que, se podrá ganar la batalla a las principales enfermedades que afectan a los mexicanos, como son padecimientos cardiovasculares, diabetes y cáncer de mama, de manera que, la industria médica

está viviendo una etapa de disrupción y transformación que sin duda se podría llamar una revolución médica.

El Método

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

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

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

Resultado del Análisis

Para poder conocer los aspectos del concepto de humanidad y como se distingue la personalidad, conoceremos las opiniones de los siguientes teóricos:

- Sigmund Freud
- Alfred Adler
- Carl Jung
- Melanie Klein
- Sigmund Freud[2]
- Freud señala que el concepto de humanidad se puede estudiar desde estas perspectivas:
- Determinismo frente a la libertad de elección.
- Pesimismo frente al optimismo.
- Causalidad frente a las inconscientes.
- Fuerzas conscientes frente a las inconscientes.
- Influencias sociales frente a las biológicas.
- Singularidad frente a las semejanzas entre individuos.

El determinismo frente a la libertad de elección, afirmaba que un gran comportamiento está determinado por hechos del pasado más que por los objetivos del presente, en virtud de que los humanos tienen poco control sobre sus actos porque gran parte de su comportamiento está enraizado en luchas inconscientes que subyacen a la conciencia en el momento presente, aunque las personas creen que tienen el control sobre sus vidas esta creencia es una ilusión, de manera que la personalidad de los adultos está determinada en gran parte por las experiencias de la infancia que han dejado un residuo en la mente inconsciente sobre todo el complejo Edipo.

2. Jess Feist Gregory J. Feist. (2007). Teorías de la Personalidad. México: Mc Graw-Hill.

El pesimismo frente al optimismo Freud comenta que cuando llegamos al mundo lo hacemos en un estado de conflicto, las fuerzas de la vida y la muerte actúan sobre nosotros desde las posiciones contrarias ya que el deseo de la muerte innato nos impulsa sin cesar hacia la destrucción y la agresividad, mientras que el impulso sexual nos lleva a buscar ciegamente el placer.

En la causalidad frente a la teleología se afirmaba que el comportamiento presente está determinado en gran parte por causas pasadas más que por los objetivos de futuro, las personas no se orientan hacia un propio objetivo, sino que están presas en la lucha entre eros y tánatos ya que obligan a repetir de manera compulsiva pautas de conducta primitivas.

El cuarto aspecto sería la dimensión de las fuerzas conscientes frente a las inconscientes, esta se inclina en la dirección de la motivación inconsciente desde los lapsus linguae hasta las experiencias religiosas, proceden de un deseo profundamente arraigado de satisfacer impulsos sexuales o agresivos, las cuales están enraizadas en nuestro inconsciente y con frecuencia son bastante diferentes de lo que creemos que son.

Las influencias sociales frente a las biológicas consideraban la personalidad humana desde un punto de vista biológico, sin embargo Freud especulaba a menudo sobre las consecuencias de la existencia de unidades sociales prehistóricas y las consecuencias de las primeras experiencias sociales de cada individuo.

Para finalizar con estos conceptos se encuentra la cuestión de la singularidad frente a las semejanzas entre individuos, es decir el pasado evolutivo de la humanidad genera una gran cantidad de semejanzas entre las personas, sin embargo pese a ello las experiencias personales, en especial las de la primera infancia modelan a las personas de una manera única y explican muchas de las diferencias entre ellas.

Alfred Adler[3]

Por su parte Alfred Adler afirmaba que las personas disponen de autodeterminación y determinan sus personalidades a partir del significado que dan a sus experiencias, procede de la herencia genética y del entorno más la capacidad creativa modela y da uso a este material, destacando que el uso que las personas hacen de sus capacidades es más importante que las propias capacidades que poseen. Las interpretaciones que cada persona hace de las experiencias son más importantes que las propias experiencias, en virtud de que ni el pasado ni el futuro determinan el comportamiento actual, las personas están motivadas por sus percepciones actuales del pasado y sus expectativas del futuro.

Comenta que las personas se motivan por los objetivos de futuro más que por instintos innatos o fuerzas causales, no obstante estos objetivos suelen ser inflexibles y poco realistas, pero la libertad personal de cada individuo le permite remodelarlos y cambiar su vida, no todas nuestras elecciones son conscientes y que el estilo de vida se construye con elecciones conscientes e inconscientes.

Cada individuo es responsable de su propia personalidad, en virtud de que la capacidad creativa de las personas les permite transformar los sentimientos de ineptitud en interés social o en el objetivo egocéntrico de superioridad personal. Las personas equilibradas tienen un alto nivel de interés social, pero en el curso de sus vidas son libres de aceptar o rechazar la normalidad y llegar a ser lo que ellas deseen, para terminar Adler sostenía que las personas son seres sociales con autodeterminación que evolucionan y están motivadas por las ficciones del presente para alcanzar la perfección, para sí mismos y para la sociedad.

3. Jess Feist Gregory J. Feist. (2007). Teorías de la Personalidad. México: Mc Graw-Hill.

Carl Jung[4]

Carl Jung consideraba a los humanos seres complejos con numerosos polos opuestos, las personas están motivadas en parte por sus pensamientos conscientes, en parte por las imágenes de su inconsciente personal y en parte por huellas en la memoria latente heredadas de nuestros antepasados, la cual proviene de la motivación de factores tanto causales como teleológicos, cada persona es una combinación de fuerzas opuestas, ya que ninguna persona es totalmente introvertida o extrovertida, totalmente masculina o femenina, no está dominada exclusivamente por una de las funciones, pensamiento, sentimiento, percepción o intuición, ni avanza siempre en progresión o regresión.

Así pues todos los individuos tienen un lado obscuro, una sombra y la mayoría intentan ocultarlo a la sociedad y a ellos mismos, las personas que han logrado la autoconciencia han alcanzado la madurez y superado las fases de la infancia y la juventud, incluso después de lograr la individualización conocer su mundo interior y equilibrar sus fuerzas opuestas, las personas siguen estando bajo un inconsciente colectivo impersonal que controla muchos de sus prejuicios, intereses, miedos, sueños y actividades creativas.

Podemos inferir que en cuanto a los aspectos biológicos y sociales es apoyada en la biología, el inconsciente colectivo, responsable de tantos de nuestros actos, es parte de nuestra herencia biológica.

Melanie Klein[5]

Establece que las relaciones objétales suelen considerar la personalidad humana como un producto de la relación temprana entre madre e hijo pues la interacción entre la madre y el niño sienta las bases para el futuro desarrollo de la personalidad porque está en primera experiencia interpersonal sirve de prototipo para las relaciones interpersonales

---

4. Jess Feist Gregory J. Feist. (2007). Teorías de la Personalidad. México: Mc Graw-Hill.
5. Jess Feist Gregory J. Feist . (2007). Teorías de la Personalidad. México: Mc Graw-Hill.

posteriores, la psique humana es inestable, incierta y huye continuamente de las ansiedades psicóticas.

Lo cual muestra que la relación madre-hijo es crucial para el desarrollo positivo del individuo, la teoría de las relaciones objétales tiene un alto grado de determinismo y poca libertad de elección, por ende si esta relación está equilibrada, los niños se convertirán en adultos psicológicamente equilibrados; si no lo está, los niños desarrollarán una personalidad patológica.

Por lo que las primeras experiencias de vida son los principales determinantes de la personalidad, mientras que las expectativas de futuro desempeñan un papel secundario, en virtud de que las personas adquieren muchos rasgos y actitudes personales a un nivel pre verbal y no son conscientes de la naturaleza de los mismos.

Psicología en el ser humano

John Arnold y Ray Randall[6] comentan que la disciplina de la psicología implica la recolección sistemática de datos en situaciones controladas, los objetivos son describir, explicar y predecir comportamientos, pensamientos y emociones la cual se divide en varias subdisciplinas en la cual cada una de las partes tiene su enfoque distintivo siendo las siguientes:

- Psicología fisiológica
- Psicología cognitiva
- Psicología del desarrollo
- Psicología social
- Psicología de la personalidad

6. Arnold John, Randall. (2012). Psicología del Trabajo Comportamiento Humano en el Ámbito Laboral. Pearson.

Psicología fisiológica, esta psicología se refiere a la relación entre mente y cuerpo, ya que se investiga la actividad cerebral asociada con determinadas conductas, pensamientos y emociones.

Psicología cognitiva, se enfoca en nuestro funcionamiento cognoscitivo, en otras palabras en nuestros procesos de pensamiento, lo cual incluye temas como qué tan bien recordamos información en diferentes condiciones, cómo evaluamos la información al tomar decisiones, o qué tan rápida y precisamente manejamos las preguntas de una prueba psicométrica.

Psicología del desarrollo, tiene que ver con la forma en que la gente crece o cambia psicológicamente donde poner mayor atención al cambio y al crecimiento durante la vida adulta.

Psicología social, se ocupa de nuestros comportamientos, pensamientos y emociones se afectan o son afectados por otros individuos.

Psicología de la personalidad, esta se enfoca en la tendencia característica del ser humano a comportarse, pensar y sentir en ciertas formas, reconociendo cada vez más que tanto las situaciones como la personalidad influyen en la conducta, los pensamientos y las emociones de un individuo.

Desarrollo del Autoconcepto

Sistemas Representacionales

En esta época los juicios acerca del yo se vuelven más conscientes, realistas, equilibrados y generales, puede verbalizar mejor su autoconcepto y ponderar distintos aspectos del mismo, comparando su yo real

con su yo ideal y juzgar si esta a la altura de los estándares sociales en comparación de otros.[7]

Autoestima

Un determinante importante de la autoestima es la opinión que tienen los niños de su capacidad para el trabajo productivo, en virtud de que se enfoca en la laboriosidad frente a la inferioridad, los padres ejercen una fuerte influencia en las creencias del niño acerca de la competencia, por lo que la autorregulación emocional implica un esfuerzo por controlar las emociones, la atención y la conducta, el control voluntario puede estar fundado en el temperamento, pero por lo general aumenta con la edad.[8]

El YO en desarrollo

Tiene lugar durante la niñez media permite a los niños desarrollar conceptos más complejos de sí mismos y mejorar la comprensión y el control emocional.

Violencia en los medios

El ser humano dedica más tiempo a los medios de entretenimiento que a cualquier otra actividad aparte de la escuela o el sueño, las imágenes que ven se convierten en sus principales modelos y fuentes de información acerca de la forma en que la gente se comporta en el mundo real de ahí que la gran mayoría de los estudios experimentales, longitudinales, epidemiológicos y transculturales apoya la existencia de una

7. E. Papalia Diane, Wendkos Olds Sally y Duskin Feldman. (2010). Desarrollo Humano. México: McGraw-Hill.
8. E. Papalia Diane, Wendkos Olds Sally y Duskin Feldman. (2010). Desarrollo Humano. México: McGraw-Hill.

relación causal entre ver violencia en los medios y la conducta agresiva en la niñez, la adolescencia y la adultez.[9]

Factores Sociales y Culturales

Entre los factores sociales y culturales que influyen en las diferencias de género se incluyen las siguientes:[10]

- *Factores del hogar:* entre las culturas, el nivel educativo de los padres se correlaciona con el aprovechamiento de sus hijos en matemáticas. A excepción de hijos e hijas sobredotados, la cantidad de participación de los padres en la educación de sus hijos influye en el desempeño en matemáticas. También influyen las actitudes de género y las expectativas de los padres.
- *Factores escolares:* se han documentado diferencias sutiles en el trato que dan los maestros a niños y niñas, en especial en las clases de matemáticas y ciencia.
- *Factores del vecindario:* los muchachos se benefician más de los vecindarios enriquecidos y son más perjudicados por los vecindarios con carencias.
- *Los roles de las mujeres y los hombres en la sociedad* ayudan a moldear las elecciones que hacen chicas y chicos de cursos y ocupaciones.
- Factores culturales: estudios transculturales muestran que el tamaño de las diferencias de género en el desempeño en matemáticas varía entre las naciones y se hace mayor hacia el final de la escuela secundaria. Esas diferencias se correlacionan con el grado de igualdad de género en la sociedad.

---

9. E. Papalia Diane, Wendkos Olds Sally y Duskin Feldman. (2010). Desarrollo Humano. México: McGraw-Hill.
10. E. Papalia Diane, Wendkos Olds Sally y Duskin Feldman. (2010). Desarrollo Humano. México: McGraw-Hill.

Factores étnicos en la formación de la identidad

Para muchos jóvenes de los grupos minoritarios, la raza u origen étnico es crucial para la formación de la identidad, según lo establecido en el modelo de Marcia, algunas investigaciones han identificado cuatro estados de identidad étnica.[11]

- *Difusa:* Poca o ninguna exploración de su origen étnico y no entiende con claridad los temas involucrados.
- *Excluida:* Poca o ninguna exploración de su origen étnico, pero tiene sentimientos claros sobre éste. Esos sentimientos pueden ser positivos o negativos, de acuerdo con las actitudes que se asimile en su hogar.
- *Moratoria:* Empieza a explorar su origen étnico, pero se siente confundida acerca de lo que éste significa para ella.
- *Lograda:* Ha explorado su identidad y entiende y aceptadora su origen étnico.

Desarrollo Cognoscitivo

Este modelo del ciclo de la vida desarrollado por K. Warner Schaie, examina el desarrollo de los usos del intelecto dentro de un contexto social, las cuales establecen siete etapas que giran en torno a las metas motivacionales que aparecen en varias fases de la vida.[12]

- *Etapa adquisitiva (niñez y adolescencia).* Los niños y adolescentes adquieren información y habilidades en aras del conocimiento mismo y como preparación para participar en la sociedad.
- *Etapa de logro (de los 19 o 21 años a los 30 o 31).* Los adultos jóvenes ya no adquieren el conocimiento en aras del conocimiento mismo; lo utilizan para alcanzar metas, como una carrera y una familia.

---

11. E. Papalia Diane, Wendkos Olds Sally y Duskin Feldman. (2010). Desarrollo Humano. México: McGraw-Hill.
12. E. Papalia Diane, Wendkos Olds Sally y Duskin Feldman. (2010). Desarrollo Humano. México: McGraw-Hill.

- *Etapa de responsabilidad (de los 39 a los61 años).* La gente de edad media usa la mente para resolver problemas prácticos asociados con su responsabilidad con otros, como los miembros de la familia o los empleados.
- *Etapa ejecutiva (de los 30 o 40 a la edad media).* Las personas que transitan por la etapa ejecutiva, que puede superponerse con las etapas de logro y responsabilidad, se responsabiliza de los sistemas sociales (como las organizaciones gubernamentales o de negocios) o los movimientos sociales. Se ocupan de relaciones complejas en niveles múltiples.
- *Etapa de reorganización (fin de la edad media, inicio de la adultez tardía).* La gente que se jubila reorganiza su vida y sus energías intelectuales alrededor de empresas significativas que toman el lugar del trabajo remunerado.
- *Etapa reintegrativa (adultez tardía).* Los adultos mayores suelen experimentar cambios biológicos y cognoscitivos y tienden a ser más selectivos acerca de las tareas que tienen más significado para ellos.
- *Etapa de creación del legado (vejez avanzada).* Casi al final de la vida, una vez que ha concluido la reintegración (o junto a ella), es posible que las personas mayores dejen instrucciones para la disposición de sus posesiones preciadas, hagan arreglos funerarios, proporcionen historias orales o escriban la historia de su vida como un legado para sus seres queridos. Todas esas tareas involucran el ejercicio de competencias cognoscitivas dentro de un contexto social y emocional.

Peste Negra

A mediados del siglo XIV, entre 1346 y 1347, estalló la mayor epidemia de peste de la historia de Europa[13], la cual tuvo un impacto pavoroso, ya

13. Antoni Virgili. (14 mayo 2020). la peste negra, la epidemia más mortífera. 24 mayo 2020, de National Geographic Sitio web: https://historia.nationalgeographic.com.es/a/peste-negra-epidemia-mas-mortifera_6280.

que era un huésped inesperado, desconocido y fatal, el cual afectaba a todos, sin distinguir entre pobres y ricos, porque afectaba a los mendigos, pero no se detenía ante los reyes, en ese tiempo pensaban que eran épocas apocalípticas, algunas heredadas de la medicina clásica griega, atribuían el mal a la corrupción del aire el cual provocaba por la emanación de materia orgánica en descomposición, la cual se transmitía al cuerpo humano a través de la respiración o por contacto con la piel, así mismo, también imaginaron que la peste podía tener un origen astrológico, por la conjugación de los planetas, los eclipses o bien el paso de cometas, o bien geológico, como producto de erupciones volcánicas y movimientos sísmicos que liberaban gases y efluvios tóxicos, además de que todos estos hechos se consideraban fenómenos sobrenaturales a la cólera divina por los pecados de la humanidad.

El punto de partida se situó en la ciudad comercial de Caffa (actual Feodosia), en la península de Crimea, a orillas del mar Negro. En 1346, Caffa estaba asediada por el ejército mongol, en cuyas filas se manifestó la enfermedad. Se dijo que fueron los mongoles quienes extendieron catapultas al interior de los muros, pero es más probable que la bacteria penetrara a través de ratas infectadas con las pulgas a cuestas, cuando tuvieron conocimiento de la epidemia, los mercaderes genoveses que mantenían allí una colonia comercial huyeron despavoridos, llevando consigo los bacilos hacia los puntos de destino, en Italia, desde donde se difundió por el resto del continente.

De manera que, algunos de los historiadores proponen que la modalidad mayoritaria fue la peste neumónica o pulmonar, y que su transmisión a través del aire hizo que el contagio fuera muy rápido, cuando afectaba, los pulmones y la sangre la muerte se producía de forma segura y en un plazo de horas, de un día como máximo y a menudo antes de que se desarrollara la tos expectorante, que era el vehículo de transmisión, ya que la rápida muerte de los portadores de la enfermedad, el contagio por esta vía sólo podía producirse en un tiempo muy breve, y

su expansión sería más lenta, de manera que la transmisión se produjo a través de barcos y personas que transportaban los fatídicos agentes, las ratas y las pulgas infectadas, entre las mercancías o en sus propios cuerpos.

La mortalidad que se calculó en Navarra, mientras que en Cataluña se situó entre el 50 y 70 por ciento. Más allá de los Pirineos, los datos abundan en la idea de una catástrofe demográfica. En Perpiñán fallecieron del 58 al 68 por ciento de notarios y jurisperitos; tasa parecidas afectaron al clero de Inglaterra. La Toscana, una región italiana caracterizada por su dinamismo económico, perdió entre el 50 y 60 por ciento de la población: Siena y San Gimignano, alrededor del 60 por ciento; Prato y Bolonia algo menos, sobre el 45 por ciento, y Florencia vio como de sus 92.000 habitantes quedaban poco más de 37.000. En términos absolutos, los 80 millones de europeos quedaron reducidos a tan sólo 30 entre 1347 y 1353.

Durante los decenios que siguieron a la gran epidemia de 1347-1353 se produjo un notorio incremento de los salarios, a causa de la escasez de trabajadores, ya que hubo una fuerte emigración del campo a las ciudades, que recuperaron su dinamismo, en el campo, una parte de los campesinos pobres pudieron acceder a tierras abandonadas, por lo que creció el número de campesinos con propiedades medianas, lo que dio un nuevo impulso a la economía rural, algunos autores señalan que la mortandad provocada por la peste pudo haber acelerado el arranque del Renacimiento y el inicio de la modernización de Europa.

Coronavirus

De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud[14], los coronavirus son una extensa familia de virus que puede causar enfermedades tanto

14. Organización Mundial de la Salud. (2020). Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19). 24 mayo 2020, de Organización Mundial de la Salud Sitio web:

en animales como en humanos, en los humanos, se sabe que varios coronavirus causan infecciones respiratorias que pueden ir desde el resfriado más común hasta enfermedades más graves como el síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS) y el síndrome respiratorio agudo severo (SRAS). El coronavirus que se ha descubierto más recientemente causa la enfermedad por coronavirus Covid-19.

COVID-19

Es la enfermedad infecciosa causada por el coronavirus que se ha descubierto más recientemente, esta Pandemia ha afectado a muchos países en todo el mundo, de manera que los síntomas más habituales que pueden tener las personas son la fiebre, la tos seca y el cansancio, así como dolores y congestión nasal, el dolor de cabeza, la conjuntivitis, el dolor de garganta, la diarrea, la pérdida del gusto o el olfato y las erupciones cutáneas o cambios de color en los dedos de las manos o los pies.

De manera que, una persona puede contraer la Covid-19 por contacto con otra que esté infectada por el virus. La enfermedad se propaga principalmente de persona a persona a través de las gotículas que salen despedidas de la nariz o la boca de una persona infectada al toser, estornudar o hablar. Esas gotículas son relativamente pesadas, no llegan muy lejos y caen rápidamente al suelo, por lo que una persona puede contraer la Covid-19 si inhala las gotículas procedentes de una persona infectada por el virus, de ahí que una persona debe mantener sana distancia al menos de un metro de las demás personas, ya que esas gotículas pueden caer sobre los objetos y superficies que rodean a la persona, como mesas, envases y barandillas de modo que otras personas infectarse se tocan esos objetos o superficies y luego tocan los ojos, la

---

https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses.

nariz o la boca, es por ello la importancia de lavarse las manos frecuentemente con agua y jabón o con un desinfectante a base de alcohol.

El tiempo que transcurre entre la exposición a la Covid-19 y el momento en que comienzan los síntomas suele ser de alrededor de cinco o seis días, pero puede variar entre uno y catorce días.

Por consiguiente, las investigaciones indican que los niños y los adolescentes tienen las mismas probabilidades de infectarse que cualquier otro grupo de edad y pueden propagar la enfermedad, así que los niños y los adultos deben seguir las mismas pautas de cuarentena y aislamiento si existen el riesgo de que hayan estado expuestos o si presentan síntomas.

Sobrevivencia del Covid-19 en las superficies

El contacto del coronavirus con superficies es que estas se pueden limpiar fácilmente con desinfectantes domésticos comunes que matarán el virus. Diversos estudios han demostrado que el virus de la Covid-19 puede sobrevivir hasta 72 setenta y dos horas en superficies de plástico y acero inoxidable, menos de 4 cuatro horas en superficie de cobre y menos de 24 veinticuatro horas en superficie de cartón.

Diferencias entre aislamiento, cuarentena y distanciamiento

Aislamiento

Es la separación de las personas cuando están enfermas, con síntomas de COVID-19 y pueden ser contagiosas para prevenir la propagación de la enfermedad.

Cuarentena

Es restringir las actividades o separar a las personas que no están enfermas pero que pueden haber estado expuestas a la Covid-19, de manera que el objetivo es prevenir la propagación de la enfermedad en el momento en que las personas empiezan a presentar síntomas.

Distanciamiento

El distanciamiento físico significa estar físicamente separado, por lo que la Organización Mundial de la Salud, recomienda mantener una distancia de al menos un metro con los demás, siendo una medida general que todas las personas deberían adoptar incluso si se encuentran bien y no han tenido una exposición conocida a la Covid-19.

COVID-19 a nivel Nacional

El veintitrés de marzo del dos mil veinte, el Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, Hugo López Gatell, en conferencia de prensa[15] explicó que México apenas se encuentra en la etapa de transición de la fase uno a la fase dos, comentó que a pesar de que en México ya existen cinco casos locales, señaló que el País se mantendrá en fase uno de la contingencia sanitaria, con cuatro fallecimientos y trescientos sesenta y siete casos confirmados de Coronavirus Covid-19, además de señalar que ya se implementaron medidas de la fase dos de la pandemia de coronavirus, México apenas se encuentra en la etapa de transición de la fase uno a la fase dos, la cual se decretaría, cuando se registren centenares de casos confirmados con brotes comunitarios, de manera que a partir de esa semana se implementaron los mecanismos de vigilancia el de confirmación por laboratorio y el estudio de sus contactos.

FASE 1: Etapa de importación de casos[16]

En esta etapa se detectan casos contados de infectados que contrajeron el virus al exterior del país y al llegar presentaron sintomatología, en

15. Patricia Rodríguez Calva. (23 marzo 2020). México se mantiene en fase 1 de contingencia por Covid-19: Ssa. 24 mayo 2020, de Excélsior Sitio web: https://www.excelsior.com.mx/nacional/mexico-se-mantiene-en-fase-1-de-contingencia-por-covid-19-ssa/1371628.
16. Omar Franco. (21 abril 2020). Declaran Fase 3 por coronavirus en México. 24 mayo 2020, de Milenio Sitio web: https://www.milenio.com/politica/coronavirus-mexico-entra-fase-3-covid-19-anuncia-lopez-gatell.

esta etapa las medidas son la divulgación de medidas para evitar contagios, como el lavado de manos.

El veinticuatro de marzo del dos mil veinte, López-Gatell declaró oficialmente el inicio de la fase 2 ante la pandemia de coronavirus, lo que significa que hay dispersión comunitaria, comenzó a registrarse antes de la adopción de medidas de contención elevada, como la suspensión de clases y el llamado a la población a quedarse en su casa para evitar la propagación, aclaró que el inicio de las medidas de la Fase dos, entre las que se encuentran las resoluciones establecidas en la Jornada Nacional de Sana Distancia, no significa una disminución en el número de infecciones, pues es inevitable que México transite posteriormente a la Fase tres de contagio generalizado de la epidemia, por lo que la curva de las autoridades sanitarias federales es que la curva de contagios se desarrolle de manera más prolongada en los próximos meses, con la resolución de evitar un pico acelerado de infecciones que sature el sistema de salud y sus capacidades.

Fase 2: Etapa de transmisión comunitaria.[17]

Las autoridades sanitarias detectan casos de contagios entre personas dentro del país y que no tuvieron contactos con pacientes con Covid-19, por lo que en esta etapa se aumentan las medidas para bajar el número de transmisiones como cancelación de eventos masivos y de clases.

El día 25 de marzo del 2020, el subsecretario de Salud, Hugo López Gatell[18], declaró el inicio de la fase 2 de la emergencia por el Covid-19 en México, destacó las medidas llevadas a cabo por el Gobierno Federal para hacer frente a este nuevo virus, las cuales han llevado a la

17. Omar Franco. (21 abril 2020). Declaran Fase 3 por coronavirus en México. 24 mayo 2020, de Milenio Sitio web: https://www.milenio.com/politica/coronavirus-mexico-entra-fase-3-covid-19-anuncia-lopez-gatell.
18. Redacción. (25 marzo 2020). Declaran la fase 2 de la emergencia por el Covid-19. 24 mayo 2020, de Excélsior Sitio web: https://www.excelsior.com.mx/nacional/declaran-la-fase-2-de-la-emergencia-por-el-covid-19/1371694

programación adecuada del momento de cambio de las distintas fases y las medidas de salud pública, de manera que dentro de las acciones que se deberán llevar a cabo en el país están, la de proteger y cuidar de las personas adultas mayores, suspender clases del 23 de marzo al 19 de abril, suspensión temporal de eventos y reuniones de 100 personas o más, suspender temporal de actividades laborales que involucren la movilización de personas en todos los sectores de la sociedad e intensificar las medidas básicas de prevención.

Fase 3: Etapa Epidemiológica

En esta Fase el coronavirus se registra una propagación extensa y miles de personas resultan afectadas por el virus, por lo que las cadenas de propagación resultan difíciles de romper, lo cual requiere de estrategias más drásticas, dentro de las medidas que se contemplan, son las actividades masivas deben ser suspendidas, así como las escolares, en esta fase se coordinan las acciones del sistema de salud federal con el de las fuerzas armadas, a través del plan DN-III y el Plan Marina, recalcando que las medidas de la jornada de sana distancia permitirán que la curva de contagios sea menor y no se sature el sistema de salud para que se atiendan a los casos graves, para que en lugar de que una curva supere la capacidad de atención médica, se tendrá una de menor tamaño que permita atender a los casos críticos.

El día veintiuno de abril del presente, el subsecretario de Salud, Hugo López Gatell[19] declaró que México entró a la fase 3 por coronavirus, aumenta la cantidad de casos, por lo que existe el riesgo de que la capacidad hospitalaria se vea rebasada, de manera que la fase tres, es la máxima transmisión donde se presenta la mayor cantidad de casos al día y el riesgo es que se sature el sistema nacional de salud, a pesar

19. Omar Franco. (21 abril 2020). Declaran Fase 3 por coronavirus en México. 24 mayo 2020, de Milenio Sitio web: https://www.milenio.com/politica/coronavirus-mexico-entra-fase-3-covid-19-anuncia-lopez-gatell.

de la preparación, la entrada de la fase tres puede ser tan rápida que no permita la adaptación del sistema de salud a pesar de que se lleve el proceso de reconversión y entonces estemos en graves problemas para atender a las personas del Covid-19, por lo que se tendrá una progresión acelerada y será irreversible.

En la conferencia de prensa Covid-19 por el Dr. López-Gatell[20], informó que a días de que concluya la Jornada Nacional de Sana Distancia, hasta el día veinticuatro de mayo de dos mil veinte, reporta 7 mil 394 defunciones, 595 defunciones sospechosas, 68 mil 620 casos confirmados acumulados, 14 mil 247 casos confirmados y 28 mil 931 casos sospechosos, se registraron 121 mil 613 casos negativos, a la fecha desde que inició la pandemia aquí en México se han estudiado a 219 mil 164 personas.

Conclusiones

Hemos conocido cual es el aspecto del concepto y comportamiento del ser humano de varios teóricos como Sigmund Freud, Alfred Adler, Carl Jung y Melanie Klein, en el que señalan que la psique humana es inestable, incierta y huye continuamente de las ansiedades psicóticas, la autoestima es la opinión que tienen los niños de su capacidad para el trabajo productivo, en virtud de que se enfoca en la laboriosidad frente a la inferioridad, los padres ejercen una fuerte influencia en las creencias del niño acerca de la competencia, lo cual muestra que la relación madre-hijo es crucial para el desarrollo positivo del individuo, la teoría de las relaciones objétales tiene un alto grado de determinismo y poca libertad de elección, por ende si esta relación está equilibrada, los ni-

20. Dr. López Gatell. (2020). Conferencia de prensa Informe diario sobre Coronavirus COVID-19 en México Secretaría de Salud. 24 mayo 2020, de Gobierno de México Sitio web: https://www.youtube.com/watch?v=QNx7-MX4ZQI

ños se convertirán en adultos psicológicamente equilibrados; si no lo está, los niños desarrollarán una personalidad patológica.

A mediados del siglo XIV, entre 1346 y 1347, estalló la mayor epidemia de peste de la historia de Europa, tuvo un impacto pavoroso, ya que era un huésped desconocido y fatal, ya que afectaba a todos sin distinguir entre pobres y ricos, tuvo tanto eco en las fuentes escritas, en las que encontramos descripciones tan exageradas como apocalípticas, ya que todos estos hechos se consideraban fenómenos sobrenaturales achacables a la cólera divina por los pecados de la humanidad.

El temor a una epidemia planetaria dio un fuerte impulso a la investigación científica, ya que durante los decenios que siguieron a la gran epidemia de 1347-1353 se produjo un notorio incremento de los salarios, a causa de la escasez de trabajadores, ya que hubo una fuerte emigración del campo a las ciudades, que recuperaron su dinamismo, en el campo, una parte de los campesinos pobres pudieron acceder a tierras abandonadas, por lo que creció el número de campesinos con propiedades medianas, lo que dio un nuevo impulso a la economía rural,

En la actualidad ha avanzado mucho en tecnología como ya lo vimos con la Inteligencia artificial el Big data y las impresoras 3D, sin embargo a seiscientos setenta y tres años después de la peste negra, pese a tantos avances tecnológicos que se han hecho, no se ha podido desarrollar la cura a esta pandemia denominada Covid-19, ya que nadie está preparado para esta Pandemia, ni los avances tecnológicos, ni los investigadores más reconocidos, han podido frenar que avance cada día la pandemia, el veinticuatro de marzo había solo cuatro personas fallecidas y haciendo un cierre al día veinticuatro de mayo del dos mil veinte, hay 7 mil 394 defunciones confirmados de Coronavirus Covid-19 y 595 defunciones sospechosas y estamos hablando de más de seiscientos años, donde ahorita tenemos una súper tecnología que ellos no tenían y ni así se ha podido descubrir una cura o como enfrentar esta Pandemia de Covid-19.

Motivo por el cual, es necesario adoptar las siguientes precauciones para reducir la probabilidad de contraer o propagar la Covid19, las cuales son:

- Lavarse las manos a fondo y con frecuencia usando un desinfectante a base de alcohol o con agua y jabón.
- Mantener una distancia mínima de un metro entre usted y los demás.
- Evitar ir a lugares concurridos
- Evitar tocarse los ojos, la nariz y la boca
- Las personas deben asegurarse de mantener una buena higiene respiratoria, por lo que al toser o estornudar deberán de cubrirse la boca con el codo.
- Tanto usted como las personas que lo rodean deben asegurarse de mantener una buena higiene respiratoria. Eso significa cubrirse la boca y la nariz con el codo flexionado o con un pañuelo al toser o estornudar.

Ahora bien, los niveles de cultura en nuestro país son muy variados, toda vez que los muchachos que más se benefician son los que viven en vecindarios enriquecidos, siendo los más perjudicados los vecindarios con carencias, en la actualidad los niños también han sido de los más afectados, toda vez que las clases ya son on-line, pero que pasa si los estudiantes no tienen computadora, o si solo hay un celular y solo sirve para hacer llamadas, los ciber están cerrados, o que tal si el internet es malo y no carga bien, por lo tanto no pueden navegar en internet ni cargar bien las plataformas o simplemente no pueden descargar la App, al momento de imprimir, como le hacen si no tiene impresora, o si los papás tienen que ir a trabajar, la desigualdad en nuestros tiempos es demasiada, no todas las personas tienen las mismas oportunidades ni saben utilizar el internet, el Skype o la App de Zoom, además de que si la mamá no le entiende a los ejercicios de los libros de texto y no

sabe cómo explicar, sino tiene la paciencia requerida para explicar, ya que la madre de familia no estudió la licenciatura para ser docente, ni en pedagogía para saber explicar y utilizar los métodos e instrumentos didácticos que se deben implementar, hay padres de familia que al contrario estresan más a sus hijos porque no saben cómo explicarles y ellos no les entienden, pero aun así están más seguros y protegidos en casa, ya que para que puedan regresar a estudiar a las aulas de manera presencial, deben de existir garantías de que no se van a contagiar, ni a poner en peligro la salud, por lo que para las autoridades debe de ser prioridad la salud de los menores, en la actualidad todavía no existe una vacuna de manera que no debemos descuidar lo más valioso que tenemos nuestros niños y niñas, así que debemos de protegerlos ante todo, ya que la salud de nuestros niños y niñas es la principal prioridad que debemos de tener.

Consecuentemente, se debe de vigilar que no se violenten los Derechos Humanos de los menores de edad, debiendo establecer normas y mecanismos en la Ley General de Educación y en las Leyes de los Estados en materia de Educación que integran nuestra hermosa Republica Mexicana, a efecto de que estén conectadas en el contexto del docente y los alumnos, toda vez que no todos los niños, niñas y adolescentes cuentan con las mismas oportunidades que tienen algunas personas ya que, en estos tiempos cambió el sistema educativo de ser presencial a ser virtual o a distancia, con el fin de que los menores no expongan su salud y no pierdan el derecho a estudiar, así mismo se debe velar que se cumplan los Tratados Internacionales donde la protección del menor sea primordial, ya que es prioridad ponerlos a salvo de esta Pandemia denominada Covid-19, sin que pierdan los derechos de goce que tienen como es el Derecho a la Educación y el Derecho a la Salud.

Bibliografía

Edwin Moreno. (16 junio 2015). Nuevas tecnologías revolucionan la industria médica. 24 mayo 2020, de Forbes México Sitio web: https://www.forbes.com.mx/nuevas-tecnologias-revolucionan-la-industria-medica/

Jess Feist Gregory J. Feist. (2007). Teorías de la Personalidad. Mèxico: Mc Graw-Hill .

Arnold John, Randall. (2012). Psicología del Trabajo Comportamiento Humano en el Ámbito Laboral. Pearson.

E. Papalia Diane, Wendkos Olds Sally y Duskin Feldman. (2010). Desarrollo Humano. México: McGraw-Hill .

Antoni Virgili. (14 mayo 2020). la peste negra, la epidemia más mortífera. 24 mayo 2020, de National Geographic Sitio web: https://historia.nationalgeographic.com.es/a/peste-negra-epidemia-mas-mortifera_6280

Organización Mundial de la Salud. (2020). Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19). 24 mayo 2020, de Organización Mundial de la Salud Sitio web: https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses

Patricia Rodríguez Calva. (23 marzo 2020). México se mantiene en fase 1 de contingencia por Covid-19: Ssa. 24 mayo 2020, de Excélsior Sitio web: https://www.excelsior.com.mx/nacional/mexico-se-mantiene-en-fase-1-de-contingencia-por-covid-19-ssa/1371628

Omar Franco. (21 abril 2020). Declaran Fase 3 por coronavirus en México. 24 mayo 2020, de Milenio Sitio web: https://www.milenio.com/politica/coronavirus-mexico-entra-fase-3-covid-19-anuncia-lopez-gatell

Redacción. (25 marzo 2020). Declaran la fase 2 de la emergencia por el Covid-19. 24 mayo 2020, de Excélsior Sitio web: https://www.excelsior.com.mx/nacional/declaran-la-fase-2-de-la-emergencia-por-el-covid-19/1371694

Dr. López Gatell. (2020). Conferencia de prensa Informe diario sobre Coronavirus COVID-19 en México Secretaría de Salud. 24 mayo 2020, de Gobierno de México Sitio web: https://www.youtube.com/watch?v=QNx7-MX4ZQI

Tutela judicial efectiva, estado de derecho y covid-19

Effective judicial protection, rule of law and covid

Juan Alberto Ruvalcaba González

Abogado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Guadalajara. Maestría en Derecho Público por la Universidad Panamericana. Master en Investigación de las Ciencias Jurídicas por la Universidad Abat Oliba CEU, Barcelona. Profesor en la División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: alberto@ruvalcabaabogados.com

RESUMEN: No exageramos si afirmamos que la humanidad se ha encontrado de repente ante una amenaza grave, aunque no inédita, a su salud: el Covid-19. Para enfrentar la pandemia, los gobiernos han ordenado el confinamiento de sus ciudadanos, la suspensión de la mayor parte de la actividad económica, la suspensión de actividades escolares presenciales y también la suspensión de gran parte de los servicios públicos; la impartición de la justicia no fue la excepción. Lo que se cuestiona en este artículo, es si se procedió correctamente con la suspensión de la actividad judicial, si ésta debió considerarse una actividad esencial, si existe conflicto entre los derechos humanos a la salud y a la tutela judicial efectiva, cuál es el derrotero a seguir, y cuáles las tentaciones que se deben evitar.

Palabras clave: Tutela judicial efectiva, Derecho a la salud, Pandemia.

ABSTRACT: We do not exaggerate if we affirm that humanity has suddenly found itself facing a serious, though not unprecedented, threat to its health: the Covid-19. To confront the pandemic, governments have ordered the confinement of their citizens, the suspension of most economic activity, the suspension of face-to-face school activities and also the suspension of a large part of public services; the administration of justice was not the exception. What is questioned in this article, is whether the suspension of judicial activity was proceeded correctly, whether it should be considered an essential activity, whether there is a conflict between human rights to health and effective judicial protection, what is the course to follow, and what temptations to avoid.

Keywords: Effective judicial protection, Right to health, Pandemic

Recibido: 01 enero de 2020. Dictaminado: 15 de enero de 2020.

SUMARIO: I. Introducción. II. Estado de naturaleza y Estado de derecho constitucional. III. De la tutela judicial efectiva. IV. Del conflicto entre la tutela judicial efectiva y el derecho a la salud, en los tiempos del Covid-19. V. De la justicia digital. VI. De las tentaciones que se deben evitar. VII. Conclusión. VIII. Bibliografía.

Introducción

El 31 de diciembre de 2019, se reportó en la provincia de Wuhan, en China, el primer caso de Covid-19.[1] El 30 de enero de 2020, el Covid-19 fue declarado por la Organización Mundial de la Salud, como una emergencia de salud pública de preocupación internacional, y el 11 de marzo de 2020, su Director General, el doctor Tedros Adhanom Ghebreyesus, anunció que se puede considerar una pandemia.[2]

En la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación, el 30 de marzo de 2020, se publicó el acuerdo del Consejo General de Salubridad, que declaró como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia por enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (Covid-19).

El acuerdo 4/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, declaró la suspensión de toda la actividad jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación, del 18 de marzo al 19 de abril del 2020, salvando sólo los asuntos identificados como urgentes, considerando como tal los previstos en el a. 15 de la Ley de Amparo, y que son los que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o algu-

1. Esta información se toma del sitio web mundial de la Organización Mundial de la Salud, recuperado el 4 de junio de 2020, https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019
2. Tomado del sitio oficial de la Organización Panamericana de la Salud, recuperado el 4 de junio del 2020, https://www.paho.org/es/tag/enfermedad-por-coronavirus-covid-19

no de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales. Igualmente, los relativos al ejercicio de la acción penal con detenido, órdenes de cateo, intervención de comunicaciones privadas, arraigo, así como en relación a los actos que conforme a las leyes que los rigen se consideren urgentes. [3]

El acuerdo 6/2020 del propio Consejo de la Judicatura Federal, extendió la suspensión hasta el 5 de mayo del 2020.[4] Por su parte, el acuerdo 8/2020[5] extendió la suspensión jurisdiccional federal hasta el 31 de mayo de 2020, aunque admitió ya otros asuntos como urgentes, que son: en amparo civil, a) Amparos contra determinaciones sobre medidas cautelares, precautorias o de protección en casos de violencia intrafamiliar y contra las mujeres en general; b) Amparos contra determinaciones sobre pensiones alimenticias corrientes; y c) Amparos relacionados con actos que afecten el interés superior de menores de edad y que la jueza o el juez estime trascendentes para el ejercicio de sus derechos en el contexto de la contingencia. VI. Medidas cautelares en concursos mercantiles. En materia laboral, la declaración de inexistencia de huelga. Y en relación a la identificación de los asuntos urgentes, dispuso (lo que ya hacía aunque con menor detalle, el acuerdo 6/2020,) que las juezas y jueces, debían considerar los derechos humanos en juego, la trascendencia de su eventual trasgresión y las consecuencias que pudiera traer la espera en la conclusión del periodo de contingencia, cuya extensión y ramificaciones se apartan de las de un simple receso; y los posibles impactos diferenciados e interseccionales sobre el acceso a derechos económicos y sociales para colectivos y

3. Se puede consultar en https://www.cjf.gob.mx/resources/AcuerdoGeneral_4-2020-V2.pdf
4. Se puede consultar en https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral6_2020.pdf
5. Se puede consultar en https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral8_2020.pdf

poblaciones en especial situación de vulnerabilidad, destacando enunciativamente los relacionados con su salud.

Por último, el acuerdo 10/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, extendió la suspensión hasta el 15 de junio del 2020.[6]

En el orden local, se suspendieron las labores jurisdiccionales a partir del 18 de marzo de 2020 lo que se ha extendido, por lo menos, hasta el 15 de junio de 2020.[7] Las labores jurisdiccionales no se suspendieron para asuntos relacionados con alimentos, impedimentos de matrimonio, servidumbres legales, posesión, consignación de alimentos y entrega de billetes de depósito con ese concepto, y en materia mercantil, para recepción de demandas para interrumpir la prescripción. A partir del 25 de mayo del 2020, los jueces de lo familiar reciben todas las demandas nuevas y promociones de su materia, pero sin correr términos judiciales. En todos los procesos judiciales del orden privado, se decretó la suspensión de los términos. En materia penal, se ordenó a los Juzgados del ramo la realización de guardias.

No pasa desapercibido que también en otros ámbitos se decretaron suspensiones, como son los casos de la justicia laboral, agraria y admi-

---

6. Se puede consultar en https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral10_2020.pdf
7. El inicio de la suspensión jurisdiccional en el estado de Jalisco, se puede identificar en el aviso del Presidente del Supremo Tribunal de Justicia, localizable en http://cjj.gob.mx/noticias/ver/250, que da cuenta de la suspensión del 18 de marzo de 2020 al 3 de abril de 2020 decretada por el Consejo de la Judictura del Estado de Jalisco. Posteriormente a este aviso, ese mismo cuerpo colegiado aprobó el 31 de marzo de 2020, la extensión de la suspensión hasta el 17 de abril de 2020, y en esa fecha el Consejo amplió el periodo de suspensión hasta el 30 de abril de este mismo año. En la sesión del 29 de abril del 2020, nuevamente se extendió la suspensión hasta el 15 de mayo del 2020, como se puede consultar en http://cjj.gob.mx/noticias/ver/254. En la sesión del 15 de mayo del 2020 del citado Consejo, que se puede consltar en http://cjj.gob.mx/noticias/ver/255 la suspensión se decretó hasta el 29 de mayo del 2020, y la suspensión se decretó otra vez por el Consejo, en la sesión del 29 de mayo del 2020, hasta el 15 de junio de 2020, aunque con una irregularidad grave, porque el último acuerdo no aparece publicado, al día 4 de junio de 2020, en el portal oficial del Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco. Las URL fueron recuperadas el 4 de junio del 2020.

nistrativa, sin embargo, para efectos de este artículo, nos concentraremos en los decretos que se identifican en esta introducción.

La suspensión de las actividades jurisdiccionales puso en entredicho la tutela judicial efectiva, y también exhibió la precariedad de los sistemas judiciales por lo anquilosado de su funcionamiento decimonónico, y es que, privilegiando el derecho a la salud, parece que la tutela judicial efectiva y los derechos por ella tutelados, deben aguardar a que la pandemia cese, o, por lo menos, sea manejable sin riesgos a los justiciables y a los operadores jurídicos, porque el sistema de impartición de justicia actúa principalmente con la presencia física de los operadores jurídicos, personal administrativo y los justiciables.

Entonces, las preguntas son: ¿es correcto suspender la actividad jurisdiccional en tiempos de crisis sanitaria? La suspensión, si bien es motivada directamente por la crisis sanitaria, ¿no es consecuencia más bien de la falta de modernización y de no implementar oportunamente el uso de las tecnologías de la información? ¿No es consecuencia del abandono presupuestal al Poder Judicial y de su falta de creatividad y voluntad en la modernización del sistema judicial? Si el sistema judicial se paraliza, ¿no propicia mayor tensión entre los particulares, y de estos con la autoridad, ante la imposibilidad de acudir al proceso judicial en defensa de sus legítimos intereses y en defensa de sus derechos humanos?

Estado de naturaleza y Estado de derecho constitucional

Rawls (2018) analizó con todo magisterio la teoría del origen y justificación del Estado para superar o evitar el estado de naturaleza, desarrollada por Hobbes, Locke, Hume, Rousseau y Stuart Mill, y sostiene que el contrato social es en realidad una metáfora a la que se le puede encontrar una razón práctica, que es comprometer al legislador a crear leyes justas, tan justas que, de someterse a su aprobación popular, la

conseguirían en un hipotético, y de facto, contrato social. Lo cierto es que, más allá de la reflexión filosófica de su origen, los estados nación, afirmando su soberanía, se consolidaron y marcaron su indudable supremacía sobre los demás poderes. Según Gatt (2012) el Estado Nación se consolidó en 1648 con la Paz de Westfalia en la que se generaron "*cambios dramáticos en el mundo y en la forma de su organización política, para consolidar temas como la soberanía o el estado mismo*. (p. 44).

Pero, ¿qué tan importante y que tan actual es la reflexión hobbsiana del estado de naturaleza? Es decir, nos preguntamos si podría hacerse la misma reflexión con iguales conclusiones a casi cuatrocientos años del *Leviatan,* ante un mundo con miles de millones de habitantes, cientos de estados nación, una comunidad de naciones europeas organizadas en poderes supranacionales, cruentas guerras mundiales concluidas, organismos internacionales creados por acuerdo de las naciones para evitar que se repitan esas conflagraciones globales y que se resuelvan las que sucedan, amenazas atómicas, alfabetismo generalizado, escasez de alimentos superada y por el contrario, con graves problemas de salud pública causados, como lo señal Yuval Noah (2014), ya no por la hambruna, sino por el exceso en el consumo de alimentos (383) y sí, lamentablemente, todavía con graves problemas de pobreza alimentaria en los países en desarrollo. ¿Qué tan actual es la reflexión hobbsiana ante el fenómeno de empresas globales con tesorerías más ricas que las haciendas de países enteros?[8] Igualmente, con el avance vertiginoso de la tecnología y la transformación de los hábitos y de las relaciones sociales, ¿podemos entender de igual manera el estado de naturaleza

8. Para tener dimensión del valor de las empresas globales, observemos, para comparar, que según el Banco Mundial (https://datos.bancomundial.org/?locations=UY-PE-CL) el PIB de Chile en el 2018, fue de 298,000 millones de dólares, en tanto que en el mismo año, según el portal Retails News Trend, ((https://retailnewstrends.me/analisis-de-los-resultados-amazon-2018/) las ventas de Amazon ascendieron a 238,000 millones de dólares, y ya en el 2019, según la BBC, (https://www.bbc.com/mundo/noticias-46802529) esta empresa llegó a una valoración de 797,000 millones de dólares.

y la justificación del Estado? Y, por último, el lacerante crecimiento y empoderamiento de la delincuencia organizada que controla territorios y somete gobiernos, ¿le ha dado la razón a Hobbes sobre el estado de naturaleza? Parece que sí.

En efecto, creemos que el s. XXI nos recuerda a gritos la importancia de un Estado fuerte, más fuerte que cualquier otro poder, pero desde luego sujeto a control constitucional, observante y garante de los derechos humanos, como lo demanda Ferrajoli (2010) "*Lo que la democracia política no puede suprimir, aunque estuviera sostenida en la unanimidad del consenso, son precisamente los derechos fundamentales...*" (p. 34).

Sin embargo, como lo sostiene Hobbes (1980), sin el Estado nos encontraremos inevitablemente en el estado de naturaleza, porque veremos más, con orgullo y egoísmo, por nuestra protección y por nuestros propios intereses, que por el bien común (p.137-138), lo cual no significa sostener, para quien esto escribe, la inmoralidad y perversidad general de las personas, pero si la necesidad de una fuerza organizada y suficiente para imponer y hacer valer las reglas, porque de no existir aquella, que no es sino el Estado, los perversos y los delincuentes, serán los que impongan, como imponen donde no hay Estado de derecho, sus reglas y su fuerza bruta e ilegal. Ese Estado debe ser fuerte, pues un Estado sin poder o que ha renunciado al poder, es un Estado enfermo que no podrá conseguir ni imponer la paz. Entre las causas de las enfermedades de un Estado, es su debilidad. Hobbes (1980) afirma: "*... es que un hombre, para obtener un reino, se conforma a veces con menos poder del necesario para la paz y defensa del Estado*" (p. 263).

Rawls (2018) en su estudio sobre Hobbes, interpreta que, para el filósofo inglés, el estado de naturaleza es un estado de guerra, y que "*...es una condición que siempre existiría si se viniera abajo el ejercicio efectivo de la soberanía.*" Por eso, continúa, "*todos tenemos razones para apoyar al Estado y evitar el estado de naturaleza, lo cual no es un estado de co-*

sas pasado (ni en el fondo, ninguna situación real) sino una posibilidad permanente que hay que evitar (p. 63).

En este orden de ideas, el Estado nación moderno surge bajo la forma de gobierno monárquica, que particularmente en Francia, es destronada para dar paso al Estado de derecho legal, el derecho creado por el nuevo régimen, donde solo es derecho la ley, la ley creada por la autoridad legítima, por la Asamblea. El Estado de derecho legal, como lo sostiene Vigo (2013) *"Se trata de un modelo exitoso que impera casi pacíficamente desde comienzos del XIX hasta la segunda guerra mundial, pero que comienza su crisis y sustitución -especialmente en la práctica jurídica- después de los tribunales de Nuremberg"* (p. 1). El imperio de la ley es quizás la mejor caracterización del Estado de derecho legal. El derecho y ley son sinonimias, "*por tanto, no hay derecho antes ni superior al de la ley*" (Vigo, p. 2).

A partir de los tribunales de Nuremberg, se inicia el proceso de formación y consolidación del Estado de derecho constitucional, que hace a un lado la primacía de la ley y la sinonimia con el derecho, y que da paso al modelo de los principios y de la sujeción de las normas jurídicas a la Constitución (Vigo 2013, pp. 23-27). No podía ser de otra forma, los horrores del nazismo provocaron el enjuiciamiento no solo de los criminales de guerra, sino también de las leyes escandalosamente injustas, que, por serlo, no podían ser Derecho, como lo sentenció Radbruch; se acabó la sinonimia entre Derecho y ley (Vigo, 2013, pp.197-200).

Ferrajoli (2010) sostiene que *"la democracia constitucional es un modelo de democracia fruto de un cambio radical de paradigma acerca del papel del derecho producido en los últimos cincuenta años"* (p. 27). En este tenor, sostiene, que las constituciones no solo son un sistema de reglas que tiene como destinatario a quienes detentan el poder, ni tampoco solo el perfeccionamiento del Estado de derecho constitucional, son, afirma, un programa político para el futuro. (Ferrajoli, 2010, p. 32).

Ferrajoli (2010) es claro, *"La historia del Estado de derecho, del constitucionalismo democrático y de los derechos humanos, puede ser leída como la historia de una larga lucha contra el absolutismo del poder..."* sin embargo, esa lucha no ha concluido, pues identifica el desafío del futuro, el generado por "*el viejo absolutismo de lo que llama soberanía externa de los Estados, y por el nuevo absolutismo de los grandes poderes económicos y financieros internacionales"* (p.58).

Así las cosas, a casi cuatrocientos años de la primera edición del *Leviatan,* y con un imperante, que no triunfante, Estado de derecho constitucional, podemos preguntarnos qué Estado necesitamos, o, si lo necesitamos. Sin duda lo necesitamos, ciertamente, el estado de naturaleza, que no es un estado real, sino un estado de guerra, digámoslo mejor, de injusticia generalizada, de inseguridad absoluta, de privilegios sostenidos en la fuerza bruta e ilegítima, desde luego que es siempre posible. El estado de naturaleza sería el resultado de lo que se ha identificado como estado fallido y sus consecuencias. El Estado de derecho constitucional, en el otro extremo, es el de los derechos humanos, el Estado que los protege efectivamente.

En este sentido, un fin fundamental del Estado es la impartición de la justicia; no se puede entender el Estado sino es capaz de ejercer esta atribución. La paz y la seguridad, que son desde luego también, fines del Estado, no se pueden alcanzar en la injusticia y sin el compromiso de remediarla. La paz entre los individuos que no lograron reconciliar sus intereses opuestos, no es posible sin la función del Estado de declarar el derecho en el caso concreto en conflicto. La vigencia de los derechos humanos, tampoco es posible sin la tutela de la justicia federal a través del juicio de amparo.

Si el Estado renuncia a su deber fundamental de impartir justicia, ésta será tomada por propia mano por quien se sienta agraviado, o, peor aún, por los grupos criminales que afirman su control de "la plaza" y que pasaron del tráfico de estupefacientes y secuestros, a "tutelar" los

derechos violentados en "su plaza" y resolverlos con "eficacia", no solo los conflictos entre los grupos delincuenciales rivales o al interior de ellos, sino los conflictos entre las personas que residen en "su plaza" y que acuden a su auxilio para resolver desde temas de pensiones alimenticias, conflictos posesorios y cobranza de deudas económicas. El crimen, pues, se apodera de los territorios que arrebata al Estado, por el uso de la fuerza, por la complicidad, o porque aquel lo ha abandonado, y crea zonas de excepción, "zonas marrón" que son del control de la delincuencia organizada (Montero, 2012).

No solo los derechos deben tomarse en serio (Dworkin, 2012) sino también su tutela, su tutela judicial efectiva, lo que es en la teoría del Estado, es una característica de un Estado soberano. Hobbes (1980) sostiene que:

> Es inherente a la soberanía el derecho de judicatura, es decir, de oír y decidir todas las controversias que puedan surgir respecto de la ley, bien sea civil o natural, con respecto a los hechos. En efecto, sin decisión de las controversias no existe protección para un súbdito contra las injurias de otro y a cada hombre compete, por el apetito natural y necesario de su propia conservación, el derecho de protegerse a sí mismo con su fuerza particular, que es condición de la guerra, contraria al fin para la cual se ha instituido el Estado (p.147).

La tutela judicial efectiva, en la teoría de los derechos humanos, es un derecho humano, un derecho humano que hace eficaces los demás derechos.

De la tutela judicial efectiva

Podemos afirmar que la tutela judicial efectiva supone la existencia de un derecho o cuando menos la expectativa de tenerlo. Un derecho no lo es si su violación, o la necesidad de constituirlo o de ser reconocido,

carece de la protección del Estado, y el Estado lo protege mediante la tutela judicial efectiva. La tutela judicial debe ser efectiva, si no lo es, no se puede considerar tutela, porque no representa protección judicial alguna, sería una simple quimera o una promesa vacía e irrealizable.

En el orden constitucional, la tutela judicial efectiva es un derecho humano reconocido y garantizado por el a. 17 de la Constitución Política mexicana, en tanto que, en el orden convencional, lo es en el a. 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

La tutela judicial efectiva, supone los principios de: 1) de justicia pronta; 2) de justicia completa; 3) de justicia imparcial; y 4) de justicia gratuita, como lo ha sostenido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;[9] y exige un recurso judicial sencillo y breve, como lo sostiene la Primera Sala.[10]

En este artículo, más allá de cuestionar la eficacia de la tutela judicial en tiempos regulares -la que desde luego amerite muchas críticas y se considere apremiante la necesidad de eficientarla-, se cuestiona su suspensión con motivo del Covid-19, suspensión dispuesta por los acuerdos identificados en la introducción.

¿Se suspendió el derecho humano a la tutela judicial efectiva con motivo del Covid-19?

La respuesta es afirmativa. Los acuerdos de los consejos de la Judicatura Federal y del Estado de Jalisco, son claros al disponer la suspensión general de la actividad jurisdiccional y la suspensión de los términos judiciales, aunque si bien es cierto se dispuso la actividad jurisdiccional federal en supuestos específicos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de pro-

9. DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE JUSTICIA COMPLETA RESPECTO AL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS. Semanario Judicial de la Federación, tesis 2ª XXI/2019, 10ª.

10. TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. DIFERENCIAS ENTRE EL DERECHO A RECURRIR UN FALLO ANTE UNA INSTANCIA SUPERIOR Y EL DE ACCEDER A UN RECURSO ADECUADO Y EFECTIVO. Semanario Judicial de la Federación, tesis 1ª J.8/2020, 10ª.

cedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales. Igualmente, los relativos al ejercicio de la acción penal con detenido, órdenes de cateo, intervención de comunicaciones privadas, arraigo, y los considerados urgentes, en tanto que en el ámbito local, continuó la actividad jurisdiccional para asuntos relacionados con alimentos, impedimentos de matrimonio, servidumbres legales, posesión, consignación de alimentos y entrega de billetes de depósito con ese concepto, y en materia mercantil, para recepción de demandas para interrumpir la prescripción.

¿Se puede considerar que el derecho humano a la tutela judicial efectiva se suspendió aun y cuando se mantuvo la actividad jurisdiccional para dichos casos? La respuesta es sí. Y no puede ser de otra manera porque la pregunta no es si los casos de excepción para que los sistemas de impartición de justicia continuaran operando, son suficientes, porque en el mejor de los casos, no dejan de ser la excepción, y por tanto confirmarían la regla de la suspensión general de la actividad jurisdiccional.

¿Se puede afirmar que la actividad en casa de los funcionarios judiciales, significó mantener vigente la tutela judicial efectiva en el periodo de suspensión? La respuesta es no. No, porque los abogados y las pares no tuvieron acceso a los autos. No, porque se suspendieron audiencias. Y no, sobre todo, porque se suspendieron los términos judiciales.

Ahora bien, si la tutela judicial efectiva es un derecho fundamental, que lo es y así lo reconoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis citadas, ¿se puede suspender mediante simples acuerdos administrativos? La respuesta es no, y es así porque el a. 29 constitu-

cional solo lo permite por decreto del Presidente de la República con aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente.

¿Esto significa que la actividad jurisdiccional solo puede suspenderse previo decreto de emergencia en los términos del a. 29 constitucional? La respuesta es sí. Y reiteramos, esto no significa intromisión del Ejecutivo en el Judicial, sino que, al ser la impartición de justicia un deber fundamental del Estado y la tutela judicial efectiva un derecho humano, luego entonces, solo puede suspenderse o restringirse en la forma que la Constitución de la república lo permite. Queda en el Poder Judicial su administración, y dentro de ella, los horarios en que se presta el servicio público de justicia, aunque también en las leyes procesales y orgánicas que determinan los periodos y horarios hábiles, por lo que es una determinación compartida con el Legislativo. Ciertamente, el servicio se puede interrumpir o verse afectado sin una declaratoria en los términos del a. 29 constitucional, en supuestos excepcionales y fortuitos, como lo han sido las amenazas de bomba que han obligado a evacuar los edificios judiciales y declarar inhábil el día de los hechos, o la disminución y restricción de la impartición de la justicia por conflictos laborales con el personal administrativo.

¿Esto significa que es el Presidente de la República quien ha de establecer los calendarios y horarios en los que ha de funcionar el Poder Judicial? No, por supuesto que no. Pero sí significa que la suspensión del goce de los derechos humanos y sus garantías, está reservada para condiciones que, como señala el a. 29 constitucional, perturbe la paz pública o pongan en grave peligro a la sociedad, supuestos en los cuales será el primer mandatario con la autorización del legislativo, quien decrete esa suspensión o en su caso restricción.

Para Garro Vargas (2016) el a. 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituye un pilar básico del Estado de derecho, cuyo objeto es el derecho a la protección judicial amplio, es decir, no se limita al ámbito del recurso en contra del acto de autoridad, ya que

el a. 25 se refiere "no solo al recurso de amparo o al hábeas corpus" (pp. XXI, 118). Así entonces, si la tutela judicial efectiva, es decir el a. 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, y desde luego el a. 17 constitucional, son pilares del Estado de derecho, ¿Por qué entonces suspenderlo, o en el mejor de los casos, restringirlo en los tiempos del Covid-19?

¿Se puede afirmar que el confinamiento y la disminución de la actividad económica, significó que los justiciables no necesitaran, de momento, la protección judicial de sus derechos? ¿Es que en los tiempos del Covid-19 no se violarían derechos humanos? Esperar tal estado de paz es utópico. Por el contrario, la autoridad, por ejemplo fiscal, siguió laborando con la posibilidad de cancelar sellos digitales de los contribuyentes indispensables para la facturación, la Unidad de Inteligencia Financiera congelando cuentas bancarias, las autoridades municipales imponiendo multas y clausuras por violaciones a la orden de suspensión de actividades de los negocios no esenciales, las autoridades administrativas sancionando y clausurando por violaciones administrativas en materia ambiental y de aprovechamiento de aguas nacionales, los alcaldes municipales restringiendo el paso por sus municipios afectando el derecho constitucional al libre tránsito, entre otros muchos actos administrativos, para los que la tutela del juicio de amparo se ha restringido.

En el ámbito de los actos de particulares, el derecho a recibir el pago de una prestación, de una renta, del pago de bienes y servicios, de hacer efectiva una sentencia, de asegurar judicialmente una prestación por el *periculum in mora*, del heredero a recibir la adjudicación del haber hereditario que le corresponde, del propietario a recuperar la posesión de un bien, fueron, entre otros casos, derechos suspendidos, porque, aún y cuando se aparenta la posibilidad de reclamar algunos de ellos como actos excluidos de la suspensión judicial, lo cierto es que los juicos ya iniciados sufrieron la suspensión de los términos ju-

diciales, y por tanto, la posibilidad de materializar los derechos que en los procesos se ventilan, es legalmente imposible mientras persista la suspensión de los términos judiciales.

Es importante destacar que a diferencia de los ejemplos señalados donde por seguridad ante la amenaza de bomba o por imposibilidad de operar con normalidad por el paro de trabajadores administrativos, se afecta el servicio de impartición de justicia y con ello la tutela judicial efectiva, se tratan de supuestos muy distintos al del COVID-19. En efecto, mientras en el caso de la pandemia se trata de acuerdos generales con efectos para toda la república en materia federal, y en todo el estado de Jalisco, en materia local, los eventos que señalamos se refieren a casos con efectos *in situ* de remedio inmediato, donde se generaron las amenazas de bomba[11] o donde se dio el paro laboral.[12]

Así las cosas, es innegable que a tutela judicial efectiva se restringió para unos casos, y en general se suspendió, por acuerdos administrativos de los órganos de administración de los poderes judiciales, para proteger el derecho humano a la salud.

Del conflicto entre la tutela judicial efectiva y el derecho a la salud, en los tiempos del Covid-19

¿Realmente hay un conflicto de derechos entre la tutela judicial efectiva y el derecho a la salud? No lo creemos así, por lo menos desde el ámbito de la teoría de los derechos humanos, pero sí creemos que

11. Como la amenaza de bomba que sucedió el 9 de octubre de 2019 y que obligó a la evacuación de la Ciudad Judicial, en Zapopan, Jalisco, y por tanto a la interrupción de las funciones jurisdiccionales. https://www.eloccidental.com.mx/policiaca/amenaza-de-bomba-obliga-a-desalojar-la-ciudad-judicial-4293136.html
12. Un paro judicial en el Poder Judicial de Jalisco, sucedió en junio de 2018, por demandadas salariales. https://www.eloccidental.com.mx/local/termina-el-paro-laboral-y-el-lunes-abriran-juzgados-1749931.html

se generó un conflicto por la forma ancestral e insalubre en el funcionamiento judicial.

Veamos, si la tutela judicial efectiva es el derecho humano que protege, que tutela, los derechos humanos, no puede existir, por tanto, conflicto entre el derecho humano a la salud y el derecho a que los órganos jurisdiccionales den cauce a la tutela judicial efectiva. Es decir, no puede haber conflicto entre el derecho que protege y el derecho protegido.

Por el contrario, si la tutela judicial efectiva se instrumenta en el proceso judicial, y si el proceso judicial se desarrolla en forma materialmente inadecuada, luego entonces, sí se genera un riesgo a la salud. Es decir, mientras que en el ámbito local, el proceso judicial civil sea escrito, con expedientes físicos al que acceden todos los operadores jurídicos para su consulta, y mientras la organización interna de un juzgado sea a través del manejo de libretas (de notificadores, de acuerdos, de diligencias, de oficios, de sentencias definitivas, de sentencias interlocutorias, de apelaciones, entre otras), donde se anota la ubicación de un expediente judicial, las que además deben consultar los distintos operadores jurídicos para acceder a dichos expedientes, claro está que este sistema que ya se acusaba como ineficaz, y al que la informática le resultaba indiferente, ahora queda de manifiesto, por el Covid-19, que es un riesgo de contagio y por tanto una amenaza al derecho a la salud. Sin embargo, estos defectos son anteriores a la pandemia, y lo que ésta hizo fue poner de manifiesto el atraso judicial en la materia.

No es el caso de la jurisdicción federal. En el sistema judicial federal no se manejan libretas de acceso para los postulantes, y aunque hay listas de acuerdos que se consultan *in situ*, la localización final de los autos se logra a través de los servidores públicos judiciales. Cierto es que los expedientes físicos son un riesgo, sin embargo, medidas de higiene como el uso de gel antibacterial, antes y después de consultarlos, ayuda a reducir el riesgo.

Una media importante para abatir la pandemia es evitar los grupos numerosos, pero esto no es motivo para justificar la suspensión jurisdiccional. El acceso al juzgado mediante cita previa para determinados actos presenciales, el espaciamiento en la agenda de las audiencias, la restricción de personas dentro del local de cada juzgado, el trabajo alternativo de medio personal, y que no se presenten, ya sea como trabajadores o como justiciables, personas vulnerables, reduciría el número de personas en cada Juzgado y permitiría continuar con la prestación del servicio público de impartición de justicia.

Es decir, que perfectamente se podía armonizar el derecho a la salud con la tutela judicial efectiva, tomando todas las medidas de seguridad que se exigen a las actividades esenciales y a las no esenciales, para poder operar de manera excepcional, como toma de temperatura, uso de gel antibacterial, cubre bocas obligatorio, acceso reducido y programado a los recintos judiciales, entre otras. Y es que la impartición de justicia es una actividad esencial, y, por tanto, se debieron buscar las medidas de seguridad para hacerla posible.

No hay pues, conflicto entre el derecho a la salud y la tutela judicial efectiva, por el contrario, hay inoperancia en el sistema de impartición de justicia que lo volvió vulnerable, por defectos propios, ante el Covid-19.

De la justicia digital

Antes del Covid-19, la digitalización en los procedimientos judiciales, ya era una demanda no atendida.

La justicia en línea en el juicio de amparo es un gran avance, que ignorada por muchos o vista con desconfianza por otros, se volvió fundamental. Pero, la pregunta es ¿por qué no se le dio curso a todas las demandas de amparo que no estaban en el supuesto de excepción, como juicios en línea? ¿Si los operadores judiciales continuaron trabajando

en casa, por qué no se abrió el juicio en línea para todos los casos, en cumplimiento a la tutela judicial efectiva? ¿Si el riesgo de contagio es presencial y el juicio en línea no es presencial, por qué no habilitarlo para todos los juicios de amparo? La respuesta es, quizás, que se buscó, ante el temor, cómo no prestar el servicio, en lugar de cómo prestarlo con seguridad salvaguardando el derecho a la salud.

Pero la digitalización no solo importa al juicio en línea, los juicios tradicionales la demandan. El uso de las tecnologías de la información habría permitido la consulta remota de expedientes, el conocimiento de los acuerdos en el portal judicial, así como la eficiencia en los medios de comunicación procesal por correo electrónico o por WhatsApp, de haber sido, éstas, legalmente reguladas y formalmente promovidas e implementadas. Incluso, la presentación, por email, de promociones, habría sido posible, lo que convertiría con todas sus letras al juicio tradicional en un juicio en línea. No se invirtió a tiempo en tecnologías de la información para permitir con seguridad y eficiencia digital, la impartición de la justicia. Por tanto, estos defectos previos a la pandemia, derivaron en la crisis actual por la suspensión jurisdiccional.

Lo juicios orales están más próximos a la justicia moderna y digital, pero solo en el caso del primer partido judicial, no en el resto de los partidos judiciales donde no se ha invertido en salas orales, a pesar de que la justicia mercantil ya es esencialmente oral. La publicidad y la inmediación en las audiencias preliminar y de juicio para el desahogo de pruebas y expresión de alegatos, son video grabadas, y por tanto, se reduce el contacto con el papel en el expediente judicial. En los tiempos del Covid-19, con todas las medidas de seguridad y sana distancia, pudieron desahogarse audiencias en los juicios mercantiles orales, sin tener prácticamente cercanía física entre las partes y juez.

Ahora el reto es extender la justicia oral a todas las materias de la justicia cotidiana y la implementación de salas orales, sin discriminación, en todos los partidos judiciales, lo cual reduce el uso del papel y

de la interacción personal, y por tanto los riesgos de contagio, además de las grandes bondades del proceso oral por los principios de publicidad, inmediación, contradicción y concentración, que le son propios.

El reto es quemar las libretas judiciales, digitalizar los expedientes judiciales y evitar en lo posible el expediente físico. El costo es poco si hablamos de justicia y de salud. La urgencia es mucha si hablamos del atraso acumulado y de la llamada nueva normalidad que está acompañada de medidas de protección e higiene permanentes.

De las tentaciones que se deben evitar

De manera afortunada la tecnología ha sido entendida como una solución para continuar con la impartición de la justicia. Se habla del uso de plataformas como *zoom* para desahogar audiencias. Debemos tener cuidado con esta posibilidad on line Mas allá de los riesgos de dichas plataformas, lo cierto es que se deben cuidar dos principios fundamentales de la oralidad: inmediación y publicidad. Es fundamental que el juez presencie de manera personal el desahogo de las audiencias, y, mediante la publicidad, es indispensable también que esté sujeto a control y las actuaciones de las partes a contradicción.

Para Bentham (1825) "*Cuando tiene ante sí los testigos y las partes* (se refiere la cita al juez), *conoce en dónde se haya el defecto de su testimonio, y por las cuestiones que les hace, obtiene las informaciones que les faltan. ¿Quién saber mejor que él lo que le falta para su convencimiento*? (p. 255).

Por el contrario, cuando las declaraciones no se presentan ante el Juez de forma directa y presencial, dice Bentham (1825) que "*El juez no puede conocer por sus propias observaciones aquellos caracteres de verdad tan manifiestos y tan naturales que dependen de la fisonomía, del tono de voz, de la firmeza, de la prontitud, de las emociones del temor, de la sencillez, de la inocencia y de la turbación de la mala fe*" (p.256).

Sobre la publicidad, para Bentham (1825), "*Los mayores efectos de la publicidad están de parte de los jueces, ya sea asegurando o garantizando su probidad, o ya conciliando a sus juicios y decisiones la confianza pública*" (p.180).

Debemos, pues, evitar caer en la tentación de romper con la inmediación y la publicidad, en aras de poder celebrar audiencias en línea. Estás podrían realizarse por excepción, y cuidando siempre que la publicidad y la inmediación, y desde luego el principio del contradictorio, se garanticen.

Conclusión

El Estado mexicano violó el derecho a la tutela judicial efectiva disponiendo la suspensión de la actividad jurisdiccional, mediante acuerdos administrativos de los consejos de los poderes judiciales, que buscaron el argumento para suspender la actividad jurisdiccional, y no las forma de hacerla segura sin arriesgar a los operadores jurídicos y a los justiciables.

El atraso tecnológico en los sistemas judiciales es anterior a la pandemia, y ésta solo lo puso en evidencia. El sistema judicial se suspendió por defectos endémicos que lo hicieron vulnerable a los riesgos de salud pública.

El uso de las tecnologías de la información, y la justicia oral, deben acelerarse e implementarse de manera definitiva y segura, ante una nueva realidad que prevalecerá por siempre.

Bibliografía

Bentham, Jeremías (1825). *Tratado de las pruebas judiciales,* traducida por C.M.V., T. I., Bossange Freres, Paris.

Dworkin, Ronald (2012). *Los derechos en serio,* traducción de Martha Gustavino, 1ª ed. Barcelona.

Ferrajoli, Luigi (2010). *Democracia y garantismo, traducción* de Perfecto Andrés Ibáñez, *et al, 2ª ed.* Madrid: Trota.

Garro, Anamari (2016). *El derecho a la protección judicial*, análisis jurisprudencial del artículo 25 de la Garro Convenión Américana Sobre Derechos Humanos, 1ª edición, México: Tirant lo Blanch.

Gatt, Guillermo (2012). *El derecho de guerra contemporáneo,* 1ª ed., Guadalajara: coedición del ITESO y de la Universidad Panamericana.

Hobbes, Thomas (1980). *Leviatan,* Traducción de Manuel Sánchez Sarto, 2ª edición, México: Fondo de Cultura Económica.

Montero, Juan (2012). *La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública,* México, artículo recuperado el 4 de junio de 2020, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532012000100001

Nuval, Yoah (2014). *De animales a dioses,* trad. JoandomenecRos, México: Penguin Random House.

Rawls, John (2018). *Lecciones sobre la historia de la filosofía política,* traducción de Albino Santos Mosquera, 1ª edición, México: Paidós, México.

Vigo, Rodolfo (2013). *Constitución y judicialización del derecho,* 1ª edición, México: Porrúa.

La cláusula de beneficiario en el Estado de Jalisco

Clause on the benericiary in the state of Jalisco

Antonio Jiménez Díaz

Profesor de Tiempo Completo Docente Titular A, en la Universidad de Guadalajara, Centro Universitario del Sur. Maestro en Derecho Constitucional y Amparo por el Instituto de Estudios Jurídicos del Estado de Jalisco; Máster Oficial en Investigación en Ciencias Jurídicas por la Universidad Abat Oliba-CEU de Barcelona, España.
Correo electrónico: antonio@jimenezabogados.org

RESUMEN: A partir de su inclusión en el código civil de 1995, la cláusula de beneficiario, ha tenido por objeto la protección a la familia jalisciense, la cual se ve materializada mediante un esquema flexible de transmisión de bienes inmuebles de parte del adquirente a favor de sus ascendientes, descendientes o cónyuge, con la presentación de escritos ante el Registro Público de la Propiedad y Archivo de Instrumentos Públicos y el pago de impuestos. La evolución de la figura ha hecho que se transite solo del contrato de compraventa a todos los actos traslativos de dominio. Se considera necesario ahora se piense en que existen formas de familia que se encuentran desprotegidas y que, se puede salvaguardar ese derecho mediante la libertad al adquirente para designar al beneficiario.

Palabras clave: Beneficiario, Familia, Inmueble, No discriminación.

ABSTRACT: Since its inclusión in the 1995 civil code, the beneficiary clause has been aimed at protecting the Jalisciense family, which is materialized through a flexible scheme of transfer of real estate from the acquirer in favor of his ancestor, descendants or spouse, with the filing of briefs with the Public Registry of Property and Archive of Public Instruments and the payment of taxes. The evolution of the figure has led to the transition only from the contract of sale to all the translational acts of dominance. It is now considered necessary to think that there are family forms that are unprotected and that, that right can be safeguarded by the freedom of the acquirer to designate the beneficiary.

Keywords: Beneficiary, Family, Real Estate, Non-discrimination.

Recibido: 01 enero de 2020. Dictaminado: 15 de enero de 2020.

SUMARIO: Designación de beneficiarios al adquirir inmuebles en Jalisco. 1. Naturaleza jurídica de la designación de beneficiario. ¿Estado intermedio entre sucesión legítima y testamentaria? 2. La cláusula de designación de beneficiario en los actos de adquisición de inmuebles. 3. Institución de Beneficiario. 4. Conclusiones. 5. Trabajos citados

Designación de beneficiarios al adquirir inmuebles en Jalisco

Naturaleza jurídica de la designación de beneficiario. ¿Estado intermedio entre sucesión legítima y testamentaria?

El primer concepto que se invoca es el de patrimonio, en virtud de que, lo que será objeto de transmisión a través de la cláusula de beneficiario será –una parte– del patrimonio de las personas, la cual se ejecuta a causa de muerte del propietario y que, acorde a la naturaleza de la transmisión, aparentemente nuestra legislación civil crea un estado intermedio entre la sucesión legítima y testamentaria. Se dice así, en razón de que, la designación de beneficiario es una vía de sucesión de bienes inmuebles sin que se comprenda como parte de la herencia.

Autores como (Rojina, 1963), el patrimonio, se ha definido como un conjunto de obligaciones y derechos susceptibles de una valorización pecuniaria, que constituyen una universalidad de derecho (*universitas juris*). Según esta doctrina, el patrimonio de una persona estará siempre integrado por un conjunto de bienes, de derechos y, además, por obligaciones y cargas; pero es requisito indispensable que estos derechos y obligaciones que constituyen el patrimonio sean siempre apreciables en dinero, es decir, que puedan ser objeto de una valorización pecuniaria.

Por su parte, uno de los civilistas clásicos más reconocido (Planiol, 1945) se llama patrimonio al conjunto de derechos y obligaciones pertenecientes a una persona, apreciables en dinero. Si se quiere expresar su valor con una cifra, es necesario sustraer el pasivo del activo, conforme al proverbio *bona non intelliguntur nisi dedueto aere alieno*. De la

referencia anterior, se aprecia que, en todo caso, se ha considerado que el patrimonio tiene una valoración económica.

En el supuesto que nos ocupa, existe solo una parte de los bienes que es motivo del análisis, el inmobiliario, se hace además un ejercicio de acotar el margen de estudio hacia aquellos inmuebles respecto de los cuales, el adquirente, hubiese considerado una designación de beneficiario.

Ahora bien, existe una duda respecto de la naturaleza jurídica de la cláusula de designación de beneficiario en el Estado de Jalisco, ello si se toma en consideración que su titular dispone, para el momento de su muerte de la manera de transmitir dichos bienes. Ahora bien, esa declaración unilateral de la voluntad puede ser a) una expectativa de derecho; b) una manifestación sujeta a condición suspensiva o resolutoria; c) una disposición sucesoria sin que llegue a cumplir los extremos de un testamento; d) un régimen intermedio entre la sucesión legítima y testamentaria.

Tratamiento legislativo de la sucesión

El Código Civil Federal (Código Civil Federal, 2020) establece que herencia es la sucesión en todos los bienes del difunto y en todos sus derechos y obligaciones que no se extinguen por la muerte; lo anterior acorde al artículo 1281. Así las cosas, la característica distintiva de la sucesión es que constituye una universalidad y que, en consecuencia, por virtud de ella, se transmiten todos los derechos y obligaciones que tenía el difundo al momento de su fallecimiento. Aquí, estamos ante una diferencia sustancial frente a la cláusula de beneficiario, la cual no es sino una disposición de bienes en particular por parte de su titular.

En segundo lugar, (Código Civil Federal, 2020) en su artículo 1282 dispone que la herencia se defiere por la voluntad del testador o por disposición de la ley. La primera se llama testamentaria, y la segunda legítima. Si tenemos como premisa inicial lo dicho por el artículo 1281

que refiere que la herencia es la transmisión de todos los derechos y obligaciones que no se extinguen por la muerte, y que esa puede tener lugar bajo una de dos formas, la legítima que está sustentada en la ley y, la testamentaria, la cual se encuentra sujeta a la voluntad del testador, advertimos de manera preliminar que, la designación de beneficiarios es un acto voluntario, sin embargo, dicha manifestación de parte del interesado cuenta con límites, los cuales no están presentes en la sucesión testamentaria. Así, para mayor claridad, en la disposición testamentaria, el testador puede designar como herederos, legatarios y albacea a quien él decida con toda libertad. En la designación de beneficiario, existe el límite de los miembros de la familia a quienes puede designar (ascendientes, descendientes o cónyuge).

En un intento de análisis de la figura de beneficiarios en la legislación civil del Estado de Jalisco, es necesario advertir en tercer término que, atento a lo dispuesto por el artículo 1238 del (Código Civil Federal, 2020), el testador puede disponer del todo o de parte de sus bienes. La parte de que no disponga quedará regida por los preceptos de la sucesión legítima. En una pretensión de exhaustividad y lucha ante la ambigüedad, se considera que existen dos tipos de sucesión, la legítima y la testamentaria; la segunda puede ser universal o parcial, en el primer caso se designan herederos en sentido amplio o, se reparte la totalidad de la herencia mediante legados, hecho que la hace equivalente. En lo tocante a la sucesión testamentaria parcial, es considerada aquella que únicamente considera una parte de los bienes, deja así la posibilidad de que el resto sea repartida a través de las reglas contenidas en la ley.

En el caso de Jalisco, las reglas en materia de sucesiones y sus tipos se encuentra reglamentada de manera similar, al respecto, (Código Civil para el Estado de Jalisco, 2020) en su artículo 2652 define a la herencia como la sucesión de todos los bienes del difunto y de todos sus derechos y obligaciones que no se extinguen por la muerte. En ese

tenor, la disposición es idéntica a la del arábigo 1281 del Código Civil Federal, respecto del cual hicimos algunos comentarios supra líneas.

En lo tocante a los tipos de herencia y formas de transferirla, el artículo 2653 del (Código Civil para el Estado de Jalisco, 2020) establece que, ello puede ser por la voluntad del testador o por disposición de la ley. La primera se llama testamentaria y la segunda legítima o intestamentaria. Si se pudiera utilizar un adjetivo para describir esta disposición, traída a nuestro país a través de la importación del Código Civil Napoleónico, desde nuestra percepción, se deberá usar el de sencillez, redactado para todo el pueblo, sin necesidad de que en su aplicación interviniesen abogados, ello motivado por la antipatía que Chabot sentía hacia este gremio, a quienes ponía en el mismo plano que a los déspotas y aristócratas (Guaglianone, 1969).

Una de las características que pueden ser entendidas además de este código es que estaba integrado por un sistema binario, en el cual solo deberían existir dos pobilidades que la ley permitiera su aplicación de manera sencilla, en el particular, se consideró que la sucesión podría ser testamentaria o legítima. No había opciones intermedias. La flexibilidad a que se refiere la norma es la de dar apertura a considerar parte de la sucesión testamentaria y, otra, legítima, ello por así considerarlo el arábigo 2665 del (Código Civil para el Estado de Jalisco, 2020).

Tratamiento doctrinario de la naturaleza jurídica de la cláusula de designación de beneficiarios

Una de las novedades del Código Civil, publicado en el periódico oficial del Estado de Jalisco el día 14 de septiembre del año 1995, fue la inclusión en sus artículos 1893 y 1894 la designación de beneficiarios, como modalidad del contrato de compraventa.

El Notario Carlos Fernández (Agraz, 2003), al analizar la naturaleza jurídica de la designación de beneficiario, consideró diversas inquietudes y posibilidades, a saber:

¿Es una perspectiva de derecho?

Refiere (Agraz, 2003, págs. 66-67) que en razón de que las consecuencias de la designación de beneficiarios no se actualizan mientras que el que lo constituye tenga vida, además de que puede ser revocada expresa o tácitamente, la primera por comparecencia para ese fin exclusivamente y tácita por que la designación de un nuevo beneficiario ya sea para el mismo inmueble o para otro inmueble distinto deja sin efecto de facto la designación anterior, también puede ser revocada la disposición de manera tácita, cuando el titular de la propiedad enajena el inmueble y se extingue la perspectiva del derecho, también se extingue la perspectiva del derecho cuando el titular de la propiedad es privado del inmueble por virtud de una disposición de autoridad competente (ejemplo: expropiación, remate, reivindicación a favor de otro, etc.).

Así, se considera una perspectiva de derecho, postura en la que se coincide con el autor, en tanto la existencia y consolidación del mismo se da a la muerte de quien la constituye, ello puede ser desvanecido si el inmueble es transmitido a un tercero, ya sea por un acto voluntario o por orden de la autoridad competente, ya sea judicial o administrativa; si se otorga disposición testamentaria o escritura expresa en la cual se deje sin efecto la designación anterior. Por último, la expectativa de derecho pudiera desvanecerse si, en su caso, se constituye a favor del cónyuge no titular y, el matrimonio, ya sea por divorcio o por nulidad de matrimonio previo al fallecimiento del otorgante de la cláusula.

¿Es un derecho constituido cuya eficacia queda sujeta a condición suspensiva o resolutoria?

Respecto de si la designación de beneficiario es un derecho sujeto a condición, suspensiva o resolutoria, (Agraz, 2003) refiere que, en razón de que esta figura jurídica fue excluida del derecho sucesorio, debe entenderse que se encuentra en otra posición, lo que puede dar lugar a afirmar que se trata de un derecho constituido cuya eficacia se encuen-

tra sujeta a condición, que puede ser suspensiva por que se encuentra sujeta a la condición futura e incierta del momento del fallecimiento del que la constituye, o puede ser resolutoria en cuanto a que el que la constituye la revoca de manera expresa o tácita o incluso puede ser privado de la cosa por algún motivo fundamentado, lo que implica que quedará sin efecto la disposición.

Se coincide parcialmente con esta postura, en tanto, es un derecho que se encuentra sujeto a condición; en lo que no se coincide con esta postura es que, siguiendo a (Picazo & Guillon , 1985) concebida la obligación como una situación bipolar que se encuentra conformada por el deudor y por el acreedor. El acreedor es el titular de un derecho subjetivo (derecho al crédito) que le faculta para exigir al deudor lo que por este es debido (prestación). Asimismo, en caso de incumplimiento, el acreedor está investido de una serie de facultades para defender sus intereses. El deudor es el sujeto de un deber jurídico que le impone la observancia de un comportamiento debido y, en caso contrario, deberá soportar las consecuencias de su falta. En el caso que nos ocupa, el deudor se encontraría muerto a la fecha de la exigencia de la obligación, lo cual, de suyo, hace imposible la exigencia de esta conducta, más aún cuando haya operado alguna circunstancia que haya hecho que el deudor sacare de su patrimonio el inmueble.

Analizados los diversos autores y, tomando en consideración la regulación jurídica de la institución en la legislación civil, se arriba a la conclusión parcial que, sí nos encontramos en el ámbito de la herencia, la cual es transmitida por un acto específico, no universal, tal cual es la regla de todas las sucesiones. Lo anterior es así, en virtud de que, el acto de transmisión es un instrumento público mediante el cual el adquirente indica quien será el titular del derecho de propiedad a su muerte, se hace énfasis, el momento de la transmisión es a la muerte del otorgante, no antes. Así, visto desde el ángulo del otorgante, es una herencia individualizada.

Por otra parte, si se analiza desde el punto de vista del beneficiario, nos encontramos ante una expectativa de derecho, la cual puede llegar a consolidarse si se cumplen las reglas que la ley establece.

Serán aplicables las reglas de perdida del derecho por ingratitud
Al no haber sido regulados de manera expresa y no haber sido señalados como supletorios algunos dispositivos, aplica que no puede afirmarse que tenga aplicación estricta, refiérase con esto a casos análogos que regula el propio código civil del estado de Jalisco.

Se extingue su eficacia por virtud del divorcio
o declaración de nulidad de matrimonio
No se contempló tampoco la posibilidad de que al momento de fallecer el que lo constituyo, ya hubiere sido por algún motivo declarado extinguido el vínculo matrimonial, ya sea por divorcio o por nulidad del contrato matrimonial.

La designación de herederos universales, hecho con posterioridad
a la designación de beneficiario, puede implicar ineficacia
En el evento de su fallecimiento, partiendo del principio de que el otorgamiento de testamento implica la revocación tacita de cualquier disposición testamentaria, por que la disposición de bienes para después de la muerte se entiende como tal, de manera independiente a que se pueda arribar a conclusiones contrarias, en el sentido de que se trata de una figura jurídica independiente y que por ello se optó por regularla en otro título y no en el de las sucesiones.

En el caso de muerte previa o simultanea del beneficiario
en relación con el beneficiante, se extingue su eficacia
Si bien es cierto que en otros casos como el de la institución de heredero con toda claridad prevé esta circunstancia y que en estas condicio-

nes no habrá lugar a su transmisión, aquí regresa la imprecisión si es una figura del derecho sucesorio o es institución autónoma.

¿Qué pasa con los hijos adoptivos?
En la vida real algunos padres llegan a tener una estima superior por ellos, por diversos motivos, ya sea por franca solidaridad con los hijos adoptivos o por ingratitud de los genéticos.

Del análisis detallado con anterioridad, queda la conclusión de que la designación de beneficiarios por el comprador, es una institución jurídica autónoma, aunque su complejidad hace que en ocasiones se use la denominación "cláusula testamentaria", que a todas luces resulta incorrecto, remitiendo al lector al siguiente capítulo, donde se abordan las diferencias entre testamento y cláusula de beneficiario.

La cláusula de designación de beneficiario en los actos de adquisición de inmuebles

La institución de la designación de beneficiario es relativamente nueva en el derecho mexicano, en particular en el Estado de Jalisco inició su vigencia con la publicación del entonces "Nuevo" Código Civil para el Estado de Jalisco, publicado el 14 de septiembre de 1995, el cual, en los artículos 1893 y 1894, los cuales se encontraban ubicados en el capítulo de las modalidades de la compraventa.

Reglas y características de la cláusula
Mediante reforma publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" se publicó el (Decreto 24137/LIX/12, 2012)[1]., el cual eliminó de los

1. En la exposición de motivos de la reforma presentada por la Diputada Elisa Ayón Hernández, se proponía que en el artículo donde se encontraba establecida, se hicieran algunas adiciones al primer párrafo, se hicieran agregados al segundo y se sumara uno más al final del artículo. La propuesta quedaría en los términos siguientes:

artículos 1893 y 1894 la disposición en comento, la cual fue trasladada al artículo 2665 bis, la cual, en esencia se mantuvo intocada, sin embargo, en lo correspondiente al acto en el cual pudiera constituirse, se extendió del contrato de compraventa a incluir en cualquier acto traslativo de dominio.

De esta forma, la cláusula de designación de beneficiario, (Código Civil para el Estado de Jalisco, 2020, pág. art. 2665 bis) se sujeta a las siguientes reglas:

a) Acto que le da origen: Escritura pública que formalice contratos o actos traslativos de dominio sobre inmuebles
b) Personas que la pueden instituir. Las que adquieren la propiedad de los inmuebles.
c) Beneficiarios que se pueden designar. Por disposición de ley, serán el cónyuge, ascendientes o descendientes.
d) Momento para realizar la desiggnación: Al momento de elaborar la escritura pública o mediante la adición de una anotación de forma posterior.

Respecto del otorgamiento de la cláusula de beneficiario, no testamentaria, como coloquial y erróneamente es llamada, se obtienen las siguientes reflexiones:

Artículo 1893.- Puede en el momento de formalizarse la compraventa, permuta, herencia, legado, donación, dación en pago, usucapión, que verse sobre inmuebles, señalarse por el propietario que el mismo pase en propiedad a su cónyuge o a persona con la que tenga parentesco civil o consanguíneo cuando ocurra el fallecimiento.

Así también podrá llevarse a cabo el beneficio señalado, en los actos jurídicos establecidos en el párrafo anterior que consten ya en escritura pública, adicionando a esta cláusula testamentaria que deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad.

...

Las incapacidades reconocidas en el artículo 2957 del presente Código, para adquirir por herencia o por intestado, serán aplicables a los beneficiarios del presente numeral, reconociéndolos como incapacidades para este beneficio.

1) Respecto de su otorgamiento, al referirse el código civil a la escritura pública, pueden darse diversas hipótesis: a) Constituirse al momento de adquirir el inmueble, aquí puede ser que el acto jurídico sea de naturaleza contractual o, extracontractual, entendido este último como el cumplimiento de orden de autoridad para que se formalice la adquisición de inmuebles; b) Puede celebrarse en momento diverso a la adquisición del bien, en este caso, el acto puede ser una escritura pública específica sin valor que se refiera a la designación de beneficiario o testamento público que deje sin efecto y modifique dicha designación, aunque dicho sea de paso, ello cambia el régimen jurídico aplicable a la cláusula y, nos encontraremos en el apartado de la sucesión testamentaria propiamente dicha.
2) Con relación a quienes la pueden otorgar, es claro que únicamente el nuevo propietario del bien o, su representante legal, estarían facultados para hacer la designación. En ese sentido, si en representación del adquirente acude un gestor de negocios, éste quedaría imposibilitado de realizar dicho señalamiento. También es ineludible referir que, si quien adquiere una persona moral, este tipo de disposición resulta inaplicable.
3) En materia de beneficiarios, la ley establece un numeros clausus, por tanto, por el momento queda restringido a los sujetos específicamente determinados (ascendientes, descendientes y cónyuge), sin embargo, desde nuestro particular punto de vista, ello debe ampliarse a otros sujetos que formen parte de la familia, ello en un sentido lato.

En el ámbito notarial, (Jalisco, 2020) La Ley del Notariado, obliga a los fedatarios a asentar en las escrituras de compraventa de bienes inmuebles haber interrogado a los compradores si es su deseo hacer la designación de beneficiarios, y si es así, anotar los nombres o, dejar constancia de que fue su deseo no hacer mención alguna, lo anterior,

en el artículo 84 fracción XI[2]. Por tanto, la omisión por parte del fedatario podría ser motivo de una amonestación, si se trata de la primera ocasión o, en su caso, de una suspensión de hasta tres años, en caso de reincidencia, supuesto previsto en los artículos 150 y 152 fracción I de la norma previamente invocada.

Procedimiento para hacer efectiva la transmisión de la propiedad

Al fallecimiento del adquiriente de la propiedad de los bienes inmuebles, bastará que se exhiban ante el encargado de la oficina del Registro Público de la Propiedad el pago de los impuestos que se causaren por la transmisión de dominio, copia certificada de la partida de defunción y la constancia expedida por el Registro Público de la Propiedad y del Director del Archivo de Instrumentos Públicos, en la que conste que no ha sido revocada o modificada la designación, para que se hagan las anotaciones que corresponden.

Al respecto, se considera pertinente referir que, las solicitudes que se eleven a la Oficina Registral y al Archivo de Instrumentos Públicos se presentan en formato libre, razón por la cual, no requieren formalidad alguna, más allá de las exigidas para cualquier petición a la autoridad en términos del artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, ser por escrito, de manera pacífica y respetuosa.

Una vez que el interesado obtenga la respuesta, deberá gestionar el avalúo para efectos de transmisión de dominio, el cual deberá ser autorizado por la autoridad catastral, ello es así, en razón de que es el

---

2. Artículo 84.- ...

...

XI. En los contratos de compraventa en que proceda la designación de beneficiario y por voluntad del adquirente no se consigne la institución, se dejará constancia de haber informado a esa parte sobre el derecho que tiene de designarlo en los términos de la legislación civil;

instrumento que sirve para determinar el monto del impuesto a pagar por la adquisición del inmueble.

Efectos fiscales

En materia de impuestos y, sus accesorios, la autoridad competente en la materia es la municipal, para ello debemos tener en consideración que la (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020) en su artículo 115, fracción IV, inciso a) establece que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Con el anterior fundamento, es claro que, las contribuciones inmobiliarias son atribución de la autoridad municipal. Así las cosas, en materia impositiva, son ejes rectores para la recaudación en el Estado de Jalisco la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Jalisco y, la Ley de Ingresos del Municipio[3].

El impuesto que se genera por la adquisición del inmueble en el que se hubiere constituido la cláusula de beneficiario es el de transmisiones patrimoniales, cuyo objeto es definido por el artículo 112 de la (Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Jalisco, 2020), siendo el traslado del dominio, de la propiedad o de los derechos de copropiedad sobre bienes inmuebles, por cualquier hecho, acto o contrato, ya sea que comprendan el suelo, o el suelo y las construcciones adhe-

3. La Ley de Ingresos del Municipio es particular delimitada territorial y temporalmente. Cada municipio envía su iniciativa de ley al Congreso local y, es aplicable en su territorio. Además, su vigencia temporal es en virtud de que tiene aplicación por ejercicio fiscal, comprendido cada uno del día 1º de enero al 31 de diciembre del año respectivo.

ridas a él, incluyendo los accesorios y las instalaciones especiales que pertenezcan al inmueble, siempre que se ubique en el territorio de los municipios que comprende el Estado, y que una misma operación no se grave dos veces. En el caso que nos encontramos, existe un acto jurídico, la designación de beneficiario y, un hecho jurídico, la muerte del otorgante, siendo éste último evento el que determina la transmisión del dominio del inmueble.

El régimen fiscal de la transmisión se rige conforme a lo dispuesto por el artículo 117 bis de la (Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Jalisco, 2020), lo cual se puede sintetizar en los términos siguientes:

a) Existe un régimen especial para la transmisión de inmuebles cuando su origen es la sucesión testamentaria, intestamentaria, cláusula de beneficiario y cláusula testamentaria de predios rústicos o urbanos;
b) El régimen especial aplica a familiares en línea recta ascendente o descendente hasta el segundo grado o entre cónyuges;
c) Tomando como base el valor del acervo hereditario: Se aplicará la tarifa de factor o cero sobre el impuesto hasta por $1'500,000.00 (un millón quinientos mil pesos 00/100 M.N.), por cada uno de los adquirentes, sin importar el número de inmuebles, siempre y cuando la masa hereditaria de inmuebles dentro de un municipio, no sea superior a $4,500,000.00 (cuatro millones quinientos mil pesos 00/100 M.N.);
d) Cuando se trate de dos o más inmuebles se deberán presentar los respectivos avisos de transmisión patrimonial en forma conjunta.
e) En los casos de sucesión testamentaria o intestamentaria, se tomará en cuenta para su aplicación la fecha que corresponda a la de escritura pública en donde se hayan protocolizado las constancias de juicio respectivo o se haya hecho constar la adjudicación de los bienes; en los casos de cláusula de beneficiario y/o cláusula testamentaria,

será la de la fecha de defunción del propietario del inmueble correspondiente.

f) En casos excepcionales y previo estudio socioeconómico del o de los adquirientes, el tesorero del municipio podrá otorgar pago a plazos del impuesto causado, de acuerdo con lo que establece el artículo 50 de la Ley.

g) En todos los casos para aplicar estos beneficios, se deberá presentar copia certificada de la escritura donde conste dichos actos.

h) Los beneficios fiscales descritos deberán ser solicitados por los ayuntamientos al Congreso del Estado, para ser fijados en sus correspondientes leyes de ingresos.

i) En caso de que no se consideren los beneficios fiscales, habrán de liquidarse, en los mismos términos que cualquier acto de adquisición.

j) En virtud de que el momento de causación del impuesto es, a la muerte del autor de la sucesión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 116 de la ley invocada, el pago de este impuesto deberá efectuarse ante la tesorería municipal respectiva y, en su caso, ante las oficinas recaudadoras de la Secretaría de la Hacienda Pública del gobierno del Estado, dentro de los dos meses siguientes a la fecha del documento en que se haga constar el hecho, acto o contrato correspondiente, razón por la cual, si se deja pasar más tiempo, se habrán de causar actualizaciones y recargos.

Características de la designación de beneficiarios:

El artículo 2665-Bis del (Código Civil para el Estado de Jalisco, 2020) dispone expresamente que las características de la designación son:

I. Podrá ser libremente constituida, revocada o modificada en cualquier momento, debiendo constar la misma en escritura pública o en disposición testamentaria;

II. Cuando el adquiriente del inmueble la realice por más de una ocasión se entenderá que la última es la que subsiste, y
III. Cuando la adquisición se haga para una sociedad económico matrimonial o en copropiedad, ésta se equiparará a la adquisición de un inmueble y, desde luego, el derecho a la designación de beneficiarios comprende exclusivamente los derechos adquiridos.

Institución de Beneficiario

Para entender el sentido de la disposición de nuestro código civil, designamos con la nomenclatura adecuada al beneficiario, que fue la utilizada por el legislador en la materia que nos ocupa.

Beneficiario es el destinatario de ciertas facultades jurídicas o bien sucesor por causa de muerte. Para (Agraz, 2003, pág. 60) se entiende como beneficiario de todo lo que es susceptible de proporcionar a su titular, los derechos de la personalidad que se entiende son esenciales, personalísimos, originarios, innatos, no sujetos a valoración pecuniaria, absolutos, intransferibles, ingravables, imprescriptibles e irrenunciables.

El artículo 2654 en relación con lo que regula el artículo 787 del (Código Civil para el Estado de Jalisco, 2020) alude al concepto de beneficiarios como sinónimo de sucesores refiriendo a los designados para el caso de fallecimiento del que constituye el patrimonio de familia, aspecto análogo que acontece en el texto de los artículos 2669, 2752, 2971 en que el termino beneficiarios se utiliza como sinónimo de heredero o legatario.

Si nos remitimos a la exposición de motivos del código civil para el Estado de Jalisco, (Editorial Paco, 1995), se refirió que la estabilidad en las relaciones patrimoniales cuyos bienes no están sujetos a la protección del patrimonio familiar, en los términos que se señalan en el código, han motivado a presentar en el anteproyecto la posibilidad de que

al formalizarse el contrato de compraventa que versa sobre inmuebles, se puede señalar por el comprador que el mismo pase en propiedad a su cónyuge o a sus descendientes cuando ocurra su fallecimiento, sin más trámites que la exhibición de la partida de defunción y el pago de los impuestos por el traslado de dominio. Sigue diciendo que, como esta modalidad se instituye en aras de la estabilidad de familias de medianos recursos económicos, se limita a un solo inmueble, ya que en manera alguna se pretende superar o suprimir el derecho sucesorio, institución jurídica que debe seguir vigente porque es la única forma de transmitir con equidad los bienes al fallecimiento del autor de la sucesión.

En el tenor en comento, la intención del legislador fue la de proteger a la familia, sin embargo, el concepto que ha utilizado de tal es únicamente respecto a la familia nuclear y, dadas las complejidades de la sociedad actual, es necesario pensar de manera más profunda el concepto de familia y, en el caso, extender la protección de la designación de beneficiarios a personas que la integren más allá de la familia nuclear.

El concepto jurídico de familia solo la considera a partir de la pareja, sus descendientes y ascendientes y, cuando descienden del mismo progenitor, incluye a sus parientes colaterales hasta el cuarto grado. Así las cosas, el concepto jurídico de familia responde al grupo conformado por la pareja, sus ascendientes y descendientes, así como otras personas unidas por vínculos de sangre o matrimonio o sólo civiles, a los que el ordenamiento positivo impone deberes y otorga derechos jurídicos (Baqueiro Rojas & Buenrostro Baez, 2001).

Por su parte, para la psicología, la familia puede ser definida como la unión de personas que comparten un proyecto vital de existencia en común que se supone duradero, en el que se generan fuertes sentimientos de pertenencia a dicho grupo, en el cual existe un compromiso personal entre sus miembros y se establecen intensas relaciones

de intimidad, reciprocidad y dependencia (Rodrigo Lopez & Palacios Gonzalez, 1997).

De los conceptos jurídico y psicológico de familia, obtenemos como elemento común el vínculo que existe entre sus integrantes, sin embargo, en el ámbito jurídico, al parecer el enfoque ha sido más al aspecto formal, esto es, el vínculo sanguíneo y, se deja de lado el aspecto psicológico, que es el compartir un proyecto vital de existencia común. Por esa razón, hoy en día podemos ver una gran diversidad de familias, las cuales no necesariamente obedecen al concepto jurídico.

Heriberto (Lopez Romo, 2016) describe que, acorde a la clasificación del Instituto de Investigaciones Sociales en México existen once tipos de familias, las cuales se clasifican en tres grandes grupos: las tradicionales, las que se encuentran en transición y las emergentes. L a s familias tradicionales son aquellas en las cuales se encuentran presentes el papá, la mamá y los hijos. Entre las familias tradicionales existen tres tipos: las familias con niños, las familias con jóvenes y las familias extensas, la cual está integrada además del papá, la mamá y los hijos por algún otro miembro de la generación como los abuelos o los nietos (Lopez Romo, 2016).

Dentro de las familias en transición se encuentran las familias de madres solteras; las familias jóvenes que han decidido no tener hijos o postergar por un tiempo su nacimiento; las familias formadas por una pareja adulta o cuyos hijos ya se fueron del hogar, también conocidas como nido vacío; las familias unipersonales y las familias de co-residentes, es decir, aquellos hogares en donde sus miembros son amigos o parientes sin agruparse en torno a una pareja (Lopez Romo, 2016).

Las familias emergentes, han crecido principalmente a partir del nuevo milenio, en ella entran las familias de padres solteros, de parejas del mismo sexo y las familias reconstituidas, es decir, aquellas que se forman cuando uno o los dos cónyuges han tenido relaciones previas (Lopez Romo, 2016)

El artículo en comento nos refiere que, estadísticamente, la familia tradicional representa aproximadamente el cincuenta por ciento de la totalidad en nuestro país, las que se encuentran en transición son el cuarenta y dos por ciento y, las emergentes el siete por ciento, con la anotación de que representan una tendencia importante en nuestro país.

Siendo la realidad esta diversa a la que motivó el código de 1995, se considera que será necesaria en un futuro la libertad al adquirente de inmuebles bajo cualquier título, para disponer a qué persona desea designar como beneficiaria, sin la limitación existente del número cerrado a que se ha hecho relación. Sostener la disposición como a la fecha, podría considerarse incluso una norma que se encuentra en categoría sospechosa, la cual podría ser motivo de impugnación a la luz del último párrafo del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su posible discriminación en contra de cualquier miembro de la familia no incluido en el artículo 2665-bis del Código Civil para el Estado de Jalisco.

Conclusiones

La cláusula de designación de beneficiario es una institución autónoma creada en el código civil para el estado de Jalisco, en vigor a partir del 14 de septiembre de 1995, cuya primera regulación se encontró en el capítulo de las modalidades de la compraventa y, con la reforma de octubre de 2012, se incluyó en las disposiciones preliminares de las sucesiones.

Desde la exposición de motivos, el objeto de la inclusión de la designación de beneficiarios ha sido la protección a la familia. Se otorga el beneficio de un trámite más sencillo y menos oneroso que la sucesión legítima o testamentaria.

La inclusión de la cláusula de beneficiario en todos los actos traslativos de dominio, no vulnera los derechos de las personas, ya que no

es una obligación, a la que se deben ceñir irrestrictamente, sino que es una potestad, que como todos los derechos subjetivos, su titular está en la facultad de hacer uso o no del mismo.

Los designados como beneficiarios tienen mecanismos a su alcance, los cuales son trámites administrativos ante el Registro Público de la Propiedad y el Archivo de Instrumentos Públicos, cuyo procedimiento debe ser más ágil que un juicio sucesorio o negocio sucesorio que se tramite por la vía notarial.

En el ámbito fiscal, es cuestión de analizar las leyes de ingresos específicas de cada municipio, sin embargo, es indispensable que los municipios soliciten al Congreso del Estado el establecimiento de una tasa cero, ello con el objeto de ayudar a las familias en condición de desamparo.

El concepto de familia ha evolucionado de manera vertiginosa en nuestro país y, en nuestro Estado, razón por la cual, proteger a formas de familia distintas a las tradicionales, se hace indispensable hoy en día. Una de las formas de otorgar protección es, otorgar la libertad al adquirente de una propiedad para que, designe sin restricción a la persona que desee establecer como beneficiario. Lo anterior, se encontrará conforme con el principio de no discriminación y, asegurará la progresividad de los derechos humanos, en particular en cuanto al libre desarrollo de la personalidad de cada persona de crear la familia que sea de su agrado.

Bibliografía

Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Jalisco. (2020). *Poder Legislativo de Jalisco, Biblioteca Virtual*. Obtenido de Poder Legislativo de Jalisco: https://congresoweb.congresojal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Codigos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2020). *Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión*. Obtenido de Cámara de Diputados

del Honorable Congreso de la Unión: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf

Lopez Romo, H. (2016). Los once tipos de familias en México. *Ideas AMAI*, 26-30.

Código Civil Federal. (2020). *Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*. Obtenido de Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_030619.pdf

Código Civil para el Estado de Jalisco. (2020). *Biblioteca Virtual Poder Legislativo de Jalisco*. Obtenido de Congreso Jalisco: https://congresoweb.congresojal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Codigos

Agraz, C. F. (2003). La cláusula de designación de beneficiario en el contrato de compraventa. *Pódium Notarial* , 60-69.

Baqueiro Rojas, E., & Buenrostro Baez, R. (2001). *Derecho de familia y sucesiones. Colección de textos jurídicos universitarios*. México: Oxford.

Decreto 24137/LIX/12. (2012 de 2012). *Poder Legislativo de Jalisco*. Obtenido de Poder Legislativo de Jalisco: https://congresoweb.congresojal.gob.mx/Servicios/sistemas/SIP/decretossip/decretos/Decretos%20LIX/Decreto%2024137.pdf

Editorial Paco. (1995). *Código Civil y de Procedimientos Civiles de Jalisco*. Guadalajara: Paco.

Guaglianone, A. (1969). Napoleón y su código civil. *Lecciones y Ensayos, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires*, 283-295.

Jalisco, L. d. (2020). *Poder Legislativo de Jalisco, Biblioteca virtual*. Obtenido de Poder Legislativo de Jalisco: https://congresoweb.congresojal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes

Planiol, M. (1945). *Tratado Elemental de Derecho Civil*. México: Cajica.

Picazo, L. D., & Guillon , A. (1985). *Sistema de derecho civil, Volumen II*. Madrid: Tecnos.

Rodrigo Lopez, M., & Palacios Gonzalez, J. (1997). Familia y desarrollo humano. *Revista de Pedagogía de la Universidad de Salamanca*, 575.

Rojina, R. V. (1963). *Compendio de derecho civil II, Bienes, derechos reales y sucesiones*. México: Porrúa.

Implicaciones y consecuencias jurídicas, de la inteligencia artificial en el derecho

Implications and consequences of artificial intelligence in law

Marisol Luna García

Doctora en Ciencias de la Educación, abogada postulante y docente en la División de Estudios Jurídicos de la U de G. Correo electrónico: marisol_luga@hotmail.com

RESUMEN: En el presente artículo se pretende entender como la llamada revolución 4.0, se encuentra transformando todas las ciencias, las nuevas tecnologías están evidentemente haciendo más eficientes a las ciencias y el derecho no es la excepción, estas nuevas ciencias, se desarrollan desde una óptica mucho más compleja que como tradicionalmente se venían estudiando.

Conforme un estudio de las diversas partes que comprende la constitución de la inteligencia artificial en el derecho y los aportes que han hecho varios países, se pretender estudiar cuales y de qué manera cuantitativamente serán las implicaciones y consecuencias jurídicas en el derecho.

Los resultados que arrojan este tipo de aplicaciones tecnológicas al derecho, derivan de una nueva manera de entenderle y evidentemente de estudiarlo.

Motivo por el que se hace necesario el estudio de la inteligencia artificial, transversalmente, con la finalidad de poder

ABSTRACT: This article aims to understand how the so-called revolution 4.0 is transforming all the sciences, the new technologies are obviously making the sciences more efficient and the law is not the exception, these new sciences are developed from a much more perspective complex that as traditionally they had been studying.

According to a study of the various parts that comprise the constitution of artificial intelligence in law and the contributions that various countries have made, it is intended to study what and in what way will be the legal implications and consequences in law.

The results that this type of technological applications throw to the law, derive from a new way of understanding it and obviously studying it.

Reason why it is necessary to study artificial intelligence, transversely, in order to develop new profiles of lawyers, which will be required by society, to work together with it, efficiently.

Recibido: 01 enero de 2020. Dictaminado: 15 de enero de 2020.

desarrollar nuevos perfiles de abogados, que serán requeridos por la sociedad, para que trabajen conjuntamente con esta, de manera eficiente.

Palabras clave: Garantismo, inteligencia artificial, maching learning, justicia, implicación, tecnología.

Keywords: Guarantee, artificial intelligence, maching learning, justice, involvement, technology.

SUMARIO Introducción. l. Inteligencia artificial en el contexto internacional ll. Inteligencia artificial en el contexto nacional lll. Metodología lV. Resultado V. Conclusiones Vl. Bibliografía

Introducción

La investigación en el tema se ha enfocado en entender las implicaciones y consecuencias que se devienen al derecho, generado de la aplicación de la inteligencia artificial, las investigaciones realizadas en EUA demuestran una mayor eficiencia en la búsqueda de errores estructurales, por otro lado, países sudamericanos y europeos han comenzado a voltear a ver las posibilidades de ingresar este tipo de materias en sus planes de estudio de las licenciaturas, en Italia por ejemplo, se pretende mediante el desarrollo axiomático la realización de críticas sociales, mientras que en otros países como China, el estudio del maching learning empuja a nuevas formas de atender incluso situaciones tales como la seguridad pública, mientras que en nuestro país, se pretende desarrollar dos nuevos paradigmas, el primero, enfocado a la ayuda en la impartición de justicia de los jueces, el segundo, que atiende a la eliminación de lagunas y antinomias en la normatividad.

Algunas interrogantes en relación con el tema se centran son sobre los alcances reales de la inteligencia artificial, ya que en nuestro país no se ha desarrollado lo suficiente dicho tema, hace difícil una apre-

ciación precisa, ya que la mejor manera de entender las consecuencias e implicaciones de algo, es a través de la aplicación fáctica, aun así, lo que si es un hecho, es que el derecho al transformarse con la sociedad y esta devenir de una transformación de la llamada revolución 4.0, genera evidentemente la necesidad de estar a la vanguardia, de las nuevas necesidades y los nuevos paradigmas que implican las nuevas tecnologías.

El objetivo de este estudio fue a través de la introducción del estudio de los antecedentes de la inteligencia artificial, observar los cambios que la misma tendrá para el desarrollo jurídico y sus correspondientes implicaciones en la ciencia del derecho, motivo por el que la hipotesis planteada es que si las nuevas tecnologías, vienen a desarrollar una nueva y más eficiente estructura normativa, misma que se comienza a desarrollar con más fuerza en las mejores universidades del mundo, debe comenzarse el estudio de la misma desde las universidades, para la correspondiente aplicación en la sociedad.

Antecedentes

La inteligencia artificial en el contexto internacional

La creencia de que la inteligencia artificial, pasara a suplantar al abogado, es común, pero también es errónea, supone este comentario, un desconocimiento de los alcances y límites que dicha tecnología ofrece, con la finalidad de potenciar la efectividad del derecho (Barrera, 2018), tal es el caso que algunos estudios sostienen (Barrera, 2018) que:

> '...se requieren abogados para el asesoramiento en los nuevos nichos de mercado, y en todos los aspectos tecnológicos. Se demandan nuevos perfiles, la figura del abogado se reinventa, pero no se elimina. (p.35)'

Desde 1992 con la creación de la International Association of Artificial Intelligence and Law y la aparición ese mismo año del primer volumen de Artificial Intelligence of Law se pensaba terminado el debate derivado de la conclusión de que lo importante no es la sustitución de la figura del Juez, sino la oportunidad de generar en el mismo un apoyo en la toma de decisiones.

Esto trazo el camino para la creación de asistentes especializados de inteligencia artificial; los avances tecnológicos en lo que respecta a la inteligencia artificial en lugares como Estonia y el más reciente caso de éxito del software de IBM denominado Watson (Zolotova, 2017) frente a un grupo de abogados han traído nuevamente a debate las posibilidades de desarrollo de inteligencia artificial ya sea como auxiliar de los órganos jurisdiccionales o como en el caso de Estonia y Japón la sustitución del juzgador.

Por otro lado, el desarrollo más cercano de lo que se pretende desarrollar, ha venido de Argentina, en donde la Universidad de Buenos Aires, ha demostrado una vez mas que es punta de lanza en los países de habla hispana, al crear la primera materia de inteligencia artificial, en su programa de estudios de la licenciatura en derecho (www.uba.ar).

El hablar de los cambios en los planes de estudio en la licenciatura en derecho, es en sí mismo el reconocimiento a la demanda actual, como lo han hecho ya algunos profesores de derecho como es el caso del decano del IE Law School, Javier de Cendra (Barrera, 2018). La búsqueda de nuevos horizontes para los abogados, si consideramos el derecho como parte de esta sociedad y entendemos que esta sociedad cambia conforme las necesidades que a esta le implican una serie de factores, en este caso se agrega uno más, que es la revolución tecnológica, también llamada revolución 4.0, el abogado esta por lo tanto obligado a transformar sus paradigmas (Barrera, 2018).

La inteligencia artificial en el contexto nacional

En nuestro país, la aplicación de las nuevas tecnologías es vistas con un hilo místico, que tiene como consecuencia dejarlo rezagado de la 4.0, en un país donde convergen sociedades premodernas, modernas y post modernas, es evidentemente complejo incursionar en esta nueva revolución. Dicha diversidad, ha traído grandes aportes a la aplicación de la inteligencia artificial en derecho, como lo han sido los aportes de la aplicación ericksoniana en sistemas expertos para los jueces y el garantismo experto o el *garantism learning*.

Dentro del estudio de la inteligencia artificial enfocada en el derecho, podemos observar la existencia de tres posturas, las dos primeras con años de formación, como lo es el programa del Dr. Cáceres sobre E-justicia, en el instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM y un esbozo por parte del ITAM, la tercera, se ha venido gestando en Jalisco por parte de los investigadores Luna García y Gauna Horta.

El proyecto encabezado por el Dr. Cáceres del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM desarrolla un prototipo de inteligencia artificial cognoscitivo a través de la epistemología constructivista mediante sistemas relacionales ya que se considera en el proyecto que la problemática radica en la dureza de la norma (Cáceres, 2006).

También podemos observar la realización de sistemas como *Split-Up* que asesora sobre la forma más probable en que se distribuirán los bienes, luego de la disolución del vínculo matrimonial (Cáceres, 2006).

Sistemas de Apoyo a la Decisión Jurídica *(Legal Decisión Support Systems),* dentro de estos podemos observar el sistema *Get Aid* con una capacidad interesante de aproximación sobre el posible resultado de una controversia jurídica, y determinar si una solicitud de asistencia legal procede o no, o «Justiniano»: prototipo de sistema experto en el ámbito de los derechos humanos que he desarrollado en el IIJ de la UNAM (Cáceres, 2006).

Desarrollo de Sistemas de Recuperación y Tratamiento de Documentación Jurídica *(Legal Document Management and Retrieval Systems),* por ejemplo, los sistemas australianos *Datalex* y *Flex Law* (Cáceres, 2006).

Tutores inteligentes, como el sistema CATO desarrollado por Kevin Ashley en Pittsburg, que presenta ejercicios a los estudiantes en línea a través de modelos de inteligencia artificial (Cáceres, 2006).

Desarrollo de sistemas que fomenten y promuevan la práctica del comercio electrónico *(E-Commerce),* un ejemplo es el sistema para la detección de páginas *Web* que pongan a la venta productos pirata (Cáceres, 2006).

El desarrollo de sistemas expertos de inteligencia artificial aplicado al derecho como puede observarse no se basan en lo más mínimo en los problemas sociales que dice querer resolver, únicamente se pretende la construcción de elementos carentes de sensibilidad social, en su libro técnicas ericksonianas para la elicitación del conocimiento judicial en un proyecto de inteligencia artificial aplicada al derecho, Enrique Cáceres Nieto en un esfuerzo demoledor busca demostrar la posibilidad de la creación de jueces capaces de poder apoyar en las labores jurisdiccionales llegando a los siguientes resultados (Nieto, 2016):

1) Los jueces presentan esquemas sumamente rígidos, lo que se traduce en una sospechosa homogeneidad en las sentencias en materia penal.
2) Se observa un fenómeno de refracción cognoscitiva por parte de los jueces, al no integrar ni procesar más pruebas que las testimoniales y declaraciones. De igual manera sucede con la falta de integración de insumos cognitivos provenientes de la jurisprudencia, doctrina y principios generales del derecho, necesarios para generar constructos normativos. Otra muestra de rigidez de los esquemas se presenta en el peso atribuido al principio de inmediatez.

3) El carácter retroproyectivo de los esquemas judiciales se manifiesta en una profecía autocumplida consistente en la predeterminación de la sentencia por el auto de término constitucional, producido por el Ministerio Público.
4) Los procesos de atención selectiva deficientes están presentes en la falta de consideración del estado de tentativa de los delitos cometidos, así como en el tratamiento deficiente de los elementos del cuerpo del delito y presunta responsabilidad. (90)

Lo que respecta a los investigadores Luna García y Gauna Horta, están enfocadas en el ámbito legislativo, atendiendo al garantismo neoconstitucionalista, de la escuela analítica italiana; sus investigaciones apuntan a que el problema de la norma no son sus altas penas, ni mucho menos que los jueces la apliquen de manera eficiente, sino todo lo contrario, es derivado de la deficiencia en la estructura normativa, con las lagunas y antinomias, que los jueces muchas veces contravienen el estado de derecho, premisa de la que deriva el neoconstitucionalismo.

La propuesta de esta investigación es la creación de sistemas expertos y maching learning, que puedan eficiente crear una estructura normativa, sin eliminar el debate político, buscando que la precisión de la sintaxis, sea más fácil en la aplicación normativa, con un objetivo de justicia realista.

Metodología

Desde la perspectiva moderna, el derecho, es más que un conjunto de normas, por lo que el derecho al hacerse sabedor de ducha circunstancia, se estudia desde diversas variantes, es decir, tenemos la teoría jurídica, misma que se desarrolla desde el campo de le lingüística y esta es la que se aborda desde una manera más eficaz para poder solucionar los problemas que representa la abogacía, como lo sería el estudio de

antinomias y lagunas, dentro de las estructuras normativas, pero también dentro del estudio de grandes cantidades de documentos.

Se dijo con anterioridad que Watson venció a 100 abogados, en el análisis de contratos, pero, la capacidad para la creación de dicho software se ve altamente comprometida en lo que corresponde a la creación de cláusulas.

Tenemos también la técnica ericksoniana de inteligencia artificial, que hace un tanto más problemática, la realización de mecanismos de sistemas expertos, para hacer más eficiente la labor de los jueces.

Recientemente, ROSS que ha sido una inteligencia artificial aplicada por IBN Watson´s Q&A tecnología para la búsqueda de datos legales, ganando finalmente en un concurso de IBM sobre computación cognitiva a 10 universidades de derecho (Thomson, 2016).

En definitiva, lo que nos enseñó el *CaseCrunch*, como sistema de predicción de decisiones legales para organizaciones, tras enfrentarse a 100 abogados, y ganarles la batalla es que la inteligencia artificial se encuentra a la cabeza, logró un 86.6% de éxito, frente al 62.3% de los abogados humanos, sobre 750 predicciones de admisión o inadmisión de 750 quejas presentadas ante el Defensor del Usuario. De dicha batalla se hablar de un "Deep Blue" de la abogacía, en honor a la computadora de IBM que logró ganar al campeón de ajedrez en 1996 y 1997, Gary Kaspárov, para referirse a la victoria de una máquina en un determinado ámbito frente a un humano (Carman, 2017).

Otros mecanismos de inteligencia artificial como el 'Kyra systems' hace que los mecanismos de inteligencia artificial es aumentar la rapidez del funcionamiento, dentro del razonamiento de un 20 a un 60% de rapidez en la identificación de cláusulas, estructura, lenguaje estándar y alternativo, por otro lado RAVN's como sistema cognitivo puede leer, interpretar y realizar deducciones de los contratos, mientras que Seal Softwere puede clasificar una basta cantidad de datos de contratos (Thomson, 2016).

Un ejemplo de ello es que de 1000 documentos puede identificar aquellos documentos mas relevantes, con un 70% de idoneidad de la orden dada y una eficiencia que oscila entre el 80 y 100% (Thomson, 2016).

Se estima que cera de 800 profesiones sean remplazadas por robots y el 23% de las labores que desempeñan los abogados sean remplazados por estos, lo que equivaldría según estudios de Deloitte a estimar que cerca de 100,000 trabajos que hoy desarrollan los abogados sean eliminado para ser automatizados para 2025. Lo que equivaldría que JP Morgan, reemplace con IA a reemplazar a 360, 000 horas, esto se deber a que la revisión de documentos se realiza en segundos, con menos error y nunca requiere vacaciones (Thomson, 2016).

Sin embargo, nada de lo anterior es lo suficientemente eficiente por si solo, automatización, no implica creación de la nada o por sí solo, es decir, software como Watson no hacen magia, requieren de la experticia humana para el almacenamiento de datos, análisis de contenido, entrenamiento de algoritmos y análisis de resultados, sin embargo, requerirán menos abogados, pero mucho mas eficientes, con un conocimiento de inteligencia artificial (Cormack y Grossman, 2009)

Aun y cuanto en países como Europa según estudios realizados por la consultora PwC (2017) el 80% de los abogados consultados, consideran de gran importancia contar en el despacho con una estrategia digital. Sin embargo, la realidad es que tan solo un 23% de ellos, ha empezado a hacerlo (Europa Press. 2018).

Por otro lado en el ámbito mercantil y financiero, hoy en día existen 126 000 criptomonedas Ethereum (ETH), teniendo una recaudación de 109 millones de dólares, las criptodivisas están siendo atendidas por despachos, tales como Clifford Chance, Latham & Watkins, o Allen & Overy, ya están comenzando a asesorar a sus clientes en las *ICO*, con lo que se hacen necesarios mecanismos que puedan observar y seguir

de manera precisa este nuevo tipo de divisas, con la finalidad de poder realizar rastreos de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

La oportunidad de cambio de la abogacía ha llegado tan solo en 2017 países como España, "al menos 85 empresas trabajan ya en más de 90 proyectos que pueden enmarcarse en el concepto de *LegalTech*. Siendo Barcelona quién está a la cabeza con un 32% de los proyectos, seguida de Madrid con un 28% y la Comunidad Valenciana con casi un 10%." (Morell, 2018), me gustaría tener datos como este para nuestro país, pero lo cierto es que no ha encontrado la proyección deseada.

Resultados

Es posible la aplicación de sistemas expertos y maching learning dentro de los mecanismos de inteligencia artificial para eficientar los procesos de los jueces.

Es posible la aplicación de sistemas expertos y maching learning dentro de los mecanismos de inteligencia artificial para eficientar estructuras normativas, eliminando lagunas y antinomias.

La inteligencia artificial se enfocará en las estructuras lingüísticas y de aplicación de las mismas, para con jueces y en el proceso legislativo, lo que tendrá como consecuencia la realización de nuevos perfiles de abogados.

Lo que aquí acontece es el más grande cambio de paradigma del derecho, desde la llegada del positivismo kelseniano, que tendrá como consecuencia así como el positivismo kelseniano, transformo el derecho dotando al estado de garantías, para el cumplimiento del derecho, trayendo consigo profesionales especializados del mismo, de la misma manera la inteligencia artificial al hacer más eficientes los procesos, requerirá nuevos perfiles de abogados que puedan ayudar a entender dichos procesos, ya que un programador en sistemas, no entiende ciertos conceptos básicos para el ejercicio del mismo.

La media de la inteligencia artificial tiene como consecuencia, transformar el ejercicio de la abogacía.

Discusiones

Los resultados de este artículo muestran que el derecho se encuentra actualmente, experimentando una transformación importante, dentro del ejercicio de la abogacía, con la finalidad de hacer eficiente los procesos, esto, logra observarse dentro en las que ha superado a abogados gracias a la optimización de sus funciones, sin embargo, se ve imposibilitada dicha herramienta para la correspondiente creación, es decir, la inteligencia artificial se muestra como una forma de generar el análisis correspondiente.

Debe de atenderse a que los procesos de inteligencia artificial, actualmente se basan exclusivamente en las formas de análisis de las estructuras normativas, es decir, parten del presupuesto de la teoría del derecho, a través de la lingüística en la sintaxis, sin embargo, dada su capacidad de análisis, ello no implica que pueda evaluar con eficiencia y evidente imparcialidad la estructura de una sentencia o criterio por parte del poder judicial.

Lo que deja ver este artículo es que la abogacía no tiende a desaparecer, sino a transformase y hacerse mas eficiente, con lo que se hará una sociedad mas justa y equitativa, con nuevas funciones para el abogado.

Los países estudian y desarrollan la inteligencia artificial, según sus necesidades y, por lo tanto, existen actualmente universidades en el mundo que trabajan arduamente para formar parte de este cambio de paradigma que hoy ya es un hecho y que es solo cuestión de tiempo que llegue para quedarse.

Una posible explicación para este resultado

Los resultados demuestran que generado del hecho de que la inteligencia artificial, requiere abogados preparado para el desarrollo de al-

goritmos y explicación de los test realizados, hacen evidente que se requiere abogados que tengan conocimiento de inteligencia artificial, como programación y funcionamiento del mismo, motivo por el que son necesarios planes de estudio enfocados desde las universidades, programas de gestión para este tipo de empresas desde el sector publico y privado.

En futuros estudios será importante será importante desarrollar nuevas técnicas de aplicación de inteligencia artificial enfocadas al derecho, para efecto de entender y atender a sus límites, así como el impacto real y no solo aproximativo de la aplicación de las tecnologías de IA.

Conclusiones

los alcances aquí expertos no son únicos, existirán muchas más consecuencias conforme pase el tiempo y se aplican más y mejores técnicas en el derecho, utilizando la inteligencia artificial

Es necesario que las universidades atiendan a las nuevas necesidades que tendrá como consecuencias en la aplicación del derecho, con herramientas de inteligencia artificial.

Se prevé la existencia de despachos de abogados denominados como 4.0, mismos que se desarrollaran de tal manera en que su eficiencia será abrumadora para aquellos despachos que no se actualicen.

La demostración de la posibilidad de atender a que la inteligencia artificial, desarrolle normatividad de manera más eficiente, es un hecho.

Para efecto de poder regular algo, es necesario conocer su funcionamiento, así mismo, los programadores desconocen ciertas estructuras propias que los abogados estudian desde primer semestre, con lo que se hace necesario para tener programas mucho más avanzados y precisos, que los abogados se formen en esta asignatura, de no hacerlo, cabe

la posibilidad de que la abogacía pierda su fuerza, en lugar de fortalecerse aún más con estas nuevas tecnologías.

Bibliografía

Libros:

Caceres Nieto, Enrique (2016). Técnicas Ericksonianas para la elicitación del conocimiento judicial en un proyecto de inteligencia artificial aplicada al derecho, México: UNAM.

Revistas:

Mills, Michael (2016). Intelligence artificial in law: Th estay to play, Thomson Reuters, Legal executive institute.

Barrea Alonso, Paula (2018). El impacto de la revolución 4.0 en los despachos de abogados en España, Madrid.

Cormack y Grossman (2009). Evaluation of machine learning protocols for technology assisted review in electronic Discovery.

Acosta, Adrian (2020). Nuevas tecnologías como factor de cambio ante los retos de la inteligencia artificial y la sociedad del conocimiento, Espacios, p. 25.

Sitios web:

Pastor, M., (2018), Comunicado: 2018: El año de la Transformación Digital en el sector legal, Europa Press Recuperado de: http://www.europapress.es.

La seguridad pública cómo un medio para la paz social en México

The public security how a media for social peace in Mexico

Elizabeth Leticia Souza Mosqueda

Maestría en Derecho en la UDG. Docente investigador en el CUCSH, UDG.

Correo electrónico: ceding@hotmail.com

Sonia Carolina Toro Morales

Maestra en Ciencia Política. Correo electrónico: Caro2280@yahoo.com

Juan Carlos Guerrero Fausto

Abogado por la UDG. Docente investigador en el CUCSH, UDG.
Correo electrónico: juancarlos.guerrero@redudg.udg.mx

RESUMEN: El sistema jurídico mexicano se encuentra en constante cambio debido a la incorporación del derecho internacional. Uno de esos cambios consiste en la incorporación de la Cultura de Paz a la función de la Seguridad Pública, para armonizarla con la resolución general 053/199 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Esto introdujo un nuevo concepto a la Constitución de los Estado Mexicano en la función de Seguridad Pública: *paz social*. Lo anterior significa un cambio en los ordenamientos secundarios, así como en las políticas públicas para la implementación de la nueva función en la Seguridad Pública. Con ello, el orden público y el interés social que se conoció antes de la reforma, cambiaron para vincular los

ABSTRACT: The Mexican legal system is constantly changing due to the incorporation of international law. One of these changes is the incorporation of the culture of peace into the role of public security, in order to harmonize it with general resolution 053/199 of the General Assembly of the United Nations Organization. This introduced a new concept to the Constitution of the Mexican State in the public security service: social peace. This means a change in the secondary regulations, as well as in public policies for the implementation of the new function in public security. With this, public order and the social interest that was known before the reform, changed to link the values and principles to arrive at social peace in the new constitutionalism.

Recibido: 01 enero de 2020. Dictaminado: 15 de enero de 2020.

valores y principios para arribar a la paz social en el nuevo constitucionalismo.

Palabras clave: Seguridad Pública, Paz Positiva, Paz Negativa, Paz Social.

Keywords: Public Security, Positive Peace, Negative Peace, Social Peace.

SUMARIO: RESUMEN; I. INTRODUCCIÓN; II. LA PAZ SOCIAL EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO; III. EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA; IV. LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA PAZ SOCIAL; V. EL DESAFÍO DE LA PAZ SOCIAL ANTE LA INSEGURIDAD; CONCLUSIONES; REFERENCIAS.

Introducción

A partir de la emisión de la resolución general 53/243 donde se emite la Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz (1999), los valores superiores del derecho cambiaron, tomando especial énfasis la paz como una de las finalidades que las naciones pretenden alcanzar a través de la incorporación de una serie de valores, actitudes, tradiciones y estilos de vidas que se vinculan con el mayor desarrollo de los derechos fundamentales.

Uno de esos valores consiste en el fin de la violencia, el cual es perseguido mediante la función de la Seguridad Pública, establecido en el artículo 1 inciso a) de la Declaración sobre una Cultura de Paz y en el aparato B número 10 inciso d) del Programa de Acción sobre una Cultura de Paz, puesto que todas las medidas adoptadas por los países deben crear instrumentos suficientes para el desarrollo de mecanismos de paz.

En los Estados Unidos Mexicanos, el día 26 de marzo del 2019 se aprobó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2019), donde se modificó la función de la Seguridad Pública, para incorporar

como finalidad, salvaguardar los derechos sustantivos de las personas dentro del territorio mexicano, así como la realización de la paz social.

La anterior modificación introduce dos nuevos conceptos que en el sistema jurídico mexicano eran desconocidos: la seguridad ciudadana, y la paz social. El primero de ellos, hace referencia a "la protección de las personas y bienes frente a actos violentos o agresiones, situaciones de peligro o calamidades públicas" (Carro, 1990, p. 23). Como consecuencia de la reforma, cambia la actuación de las instituciones del Estado, para reconocer a las personas como sujetos de derecho y protegerlas de cualquier tipo de violencia que pueda afectar su esfera jurídica, excluyendo la concepción en que las personas eran objeto de aplicación del derecho y, por ende, de la fuerza estatal cuando transgredían el sistema jurídico.

El segundo concepto, de paz social, considera que la situación de justicia de las relaciones intergrupales es de tipo cooperativo, y se encuentran vigentes en su plenitud los derechos fundamentales (Harto, 2016, p. 129). Las personas se convierten en participes de las medidas de seguridad que el Estado implemente, transformándose de espectadores a actores dentro de la función de Seguridad Pública.

Dichos conceptos, además de reconocer los principios de la recomendación general 53/243 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1999), vincula expresamente al contenido de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), documento en que se funda la mencionada recomendación tanto en su objeto como en la protección de derechos. Para hacer posible la actuación del Estado Mexicano y cumplir con su nueva función, en el Diario Oficial de la Federación, el día 27 de mayo del 2019 se reformó la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con la que se pondrá en funcionamiento el nuevo sistema de la Seguridad Pública.

Sin embargo, ante los compromisos que tiene el Estado Mexicano sobre Cultura de Paz y de derechos fundamentales –entre ellos el com-

promiso de alcanzar la paz mediante la eliminación de la violencia– es importante cuestionar si el uso de la fuerza pública del estado, como lo regula la ley expedida para tal efecto, se erige como una garantía ideal para la consecuencia de la paz social, y con ello, el respeto y protección de los derechos y libertades fundamentales.

Es por lo anterior, que en el presente artículo se analiza la nueva función de la Seguridad Pública y su relación con la paz, continuando con los nuevos deberes que tiene el Estado Mexicano ante las modificaciones realizadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La paz social en el constitucionalismo mexicano

A partir de la emisión de la resolución general 53/243 donde se emite la Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz (1999), la paz se inscribe como fin último de los estados, así como valor de los sistemas jurídicos, teniendo como fundamento la realización de los derechos fundamentales, dentro del paradigma del neo constitucionalismo. Uno de los principales cambios producidos por esta teoría jurídica, que permitió la inclusión de nuevos conceptos a las naciones como el de la paz, fue un cambio en la soberanía de los países, la cual consideraba que las naciones se erigieran cerradas a "otros sujetos, y por lo tanto, la imposibilidad de entrar en negociaciones con ellos" (Zagrebelsky, 2011, pág. 10), para mantener las condiciones con las cuales, las personas vieran el disfrute pleno de sus derechos, en una Cultura de Paz.

Actualmente, con las nuevas teorías neo constitucionalistas, que pugnan por la re materialización de los sistemas jurídicos nacionales para la incorporación de los derechos fundamentales de sede interna como externa, se modificó el principio de soberanía estatal para introducir el principio de solidaridad, el cual implica la necesaria vincula-

ción en igualdad de circunstancias *de facto* e *iure*, con las que las naciones, bajo los nuevos compromisos que han asumido, implementen mecanismos indispensables para su consecución, destacando lo concerniente a la paz en sus diversas vertientes. Para ello, a fin de obtener los elementos con los que se signifique de manera completa este valor, se ha distinguido entre dos modalidades de la paz: la paz positiva y la paz negativa (Harto, 2016, pág. 129).

Esta modificación a las constituciones han introducido la distinción entre paz positiva y paz negativa de manera tácita, pretendiendo que las naciones comiencen los trabajos pertinentes para garantizarla en sus territorios. Para ello, se han definido de la siguiente manera:

1. La "paz negativa" se definiría como simple ausencia de guerra y violencia directa.
2. La "paz positiva" se definiría como ausencia de guerra y violencia directa junto con la presencia de la justicia social (Harto, 2016, pág. 130).

En este mismo sentido, el Instituto para la Economía y la Paz, plantea la paz positiva como: "las actitudes, instituciones y estructuras que crean y sostienen a las sociedades pacíficas" (IEP, 2020, pág. 64). Este enfoque de paz positiva ha encontrado, estadísticamente, una relación entre altos niveles de paz positiva y otros factores como: mayor crecimiento de los ingresos, mejores resultados medioambientales, niveles más elevados de bienestar, mejores resultados en materia de desarrollo y resiliencia fortalecida. Es decir, la paz positiva está ampliamente relacionada con los niveles de bienestar en la población.En ambos conceptos se identifica la intención completa de la paz, que es eliminar cualquier tipo de violencia directa hacia las personas, y a la vez, promover las condiciones institucionales, materiales y estructurales para que las personas gocen plenamente de sus derechos fundamentales, siendo la dignidad humana su eje central en las nuevas constituciones,

limitando cualquier restricción o impedimento para el ejercicio pleno de los mismos.

Para impedir que la violencia se expanda, se ha reiterado la incorporación de este valor a las sociedades mediante reformas exhaustivas a las constituciones, tomando como referencia el pensamiento que se plasmó en la época de la ilustración.

[E]l origen propio de los derechos fundamentales bien puede remontarse a la fundamentación hobbesiana del artificio jurídico de la tutela del derecho natural a la vida, sucesivamente extendido a todos los derechos vitales cuya violación sistemática justifica la ruptura del pacto social (Ferrajoli. 2009, pág. 356).

Como complemento de la paz positiva, frente a los nuevos compromisos constitucionales, se ha reconocido a la paz negativa, cuya finalidad es servir a los Estados para que puedan consumar la primera de manera gradual y cumplir con el nuevo objeto identificado en la era del neo constitucionalismo.

La anterior, se explica de la siguiente manera:

> [E]l estado en el que se encuentran grupos políticos entre los cuales no existe una relación de conflicto caracterizada por el ejercicio de una violencia durable y organizada. De esto se deriva que: a) Dos grupos pueden tener entre sí un conflicto sin estar en guerra, ya que el estado de paz no excluye el conflicto, sino solo el conflicto que se conduce mediante el ejercicio de la violencia durable y organizada; b) Dos grupos políticos no deben considerarse en estado de guerra si en sus relaciones se verifican casos de violencia esporádica, como por ejemplo los incidentes de frontera (Harto, 2016, pág. 130).

Con lo anterior podemos percatarnos como se circunscribía la función de Seguridad Pública, en donde el principal objeto de ésta era eliminar toda competencia del Estado. “Si se hubiese permitido la concurrencia, el Estado habría dejado de ser políticamente el todo, para

pasar a ser simplemente una 'parte' de sistemas políticos más comprensivos" (Zagrebelsky, 2011, pág. 10).

Sin ese ejercicio soberano ejercido mediante la seguridad, los Estados modernos no se hubieran instituido como los agentes encargados de la protección de los derechos mínimos de las personas. No obstante, el cambio de paradigma modificó esa esfera, puesto que implicó la reserva de la fuerza legítima en caso de que la paz pública se vea perturbada (CPEUM, 2019 art. 29), mediante aquellas políticas públicas que eliminen la violencia directa sin obstaculizar los derechos reconocidos por la Constitución, en respeto del Estado de Derecho.

Ahora bien, es importante considerar que este valor no es ajeno al principio de democracia. Por ello, se ha implementado al interior de la Constitución el concepto de Paz Social. Ella hace referencia a "la convivencia pacífica, que se articula sobre cuatros ejes interconectados: dignidad, derechos, libre desarrollo de la personalidad, respeto a la ley y a los derechos de los demás." (Salazar, 2010, pág. 25).

Además de la disminución de los hechos delictivos, así como cualquier manifestación de violencia, debe armonizarse la finalidad de Estado Constitucional para garantizar de manera fehaciente la tutela judicial efectiva, la investigación de cualquier hecho que afecte la esfera jurídica de las personas, la libertad, la igualdad, y los demás derechos que emanan de la dignidad de las personas.

Ante la falta de garantía suficiente en los derechos, mismas que son exigidas en el nuevo modelo constitucional, se producen factores que impiden la culminación de este valor. Ante ello, los diversos pactos internacionales se vuelven propios, puesto que a través del derecho se elaboran las condiciones para llegar a tal fin.

Dicho concepto de paz social, comprende la paz positiva (Salazar, 2010, pág. 26). Del mismo modo, que el de la seguridad engloba el de paz negativa. Mediante la operatividad del último, el primero se hace factible. Sin embargo, todo Estado depende de la manera en que se im-

ponga el imperativo de la función de la Seguridad Pública en su constitución, la efectividad que tendrá. Por ello, la regulación de la función de la Seguridad Pública en relación con la seguridad social en el sistema jurídico mexicano, guarda un estrecho vínculo entre paz negativa y positiva, conforme a los cánones internacionales y los valores que debe seguir como Estado de Derecho.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública

Las funciones que se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a cargo del Estado, representan una obligación que las autoridades tienen que cumplir, pues el contenido de éstos se establece mediante "normas de textura abierta", cuyo cumplimiento de lo ordenado debe dejarse a los funcionarios encargados de la aplicación de la norma, a partir de las condiciones que convergen en los intereses afectados (Hart, 2012, p. 168). En efecto, los operadores jurídicos deben concretar el mandato constitucional ante cualquier situación para garantizar el imperativo establecido a nivel constitucional.

Una de ellas es la Seguridad Pública. Esta función fue estipulada en nuestro sistema jurídico de manera dispersa, debido a que su contenido se encuentra en más de un artículo. Lo anterior permite que las diversas funciones que deben realizar las autoridades, sean tuteladas por un enunciado jurídico constitucional, señalando sus funciones dentro del Estado de Derecho.

La Seguridad Pública es la actividad del Estado consistente en "la protección del orden público [protección del libre ejercicio de los derechos [fundamentales] y seguridad ciudadana [protección de las personas y bienes frente a actos violentos o agresiones, situaciones de peligro o calamidades públicas]" (Carro, 1990, p. 23). En ese sentido, resulta comprensible que la constitución no disponga en un solo artículo todo lo concerniente a la Seguridad Pública, puesto que cada uno

de los enunciados constitucionales guarda relación con esta función, debido a que uno de sus deberes consiste en la protección de la esfera jurídica de las personas, y otra la garantía de brindar estabilidad a los ciudadanos, tal y como lo señala el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2019):

> 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, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La Seguridad Pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de Seguridad Pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

A través del presente artículo el constituyente implementó las bases para la operación de la función de Seguridad Pública, designando que será realizada por los tres niveles de gobierno dentro de sus esferas de competencia, para prevenir, investigar y perseguir aquellas conductas realizadas por las personas que puedan causar un malestar a la esfera jurídica de las otras (Ferrajoli, 2010, p. 123), cuando atenten contra el orden público y los derechos que el Estado tiene la obligación de preservar en el sistema jurídico.

Para darle forma al mandato constitucional, el Congreso de la Unión reformó la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2019), en donde especifica la función señalada, así como quienes deben de realizarla, mientras sea vigente, la coordinación del sistema de Seguridad Pública. Ahora bien, resulta importante señalar que la

ley mencionada no violenta la soberanía de las entidades federativas, puesto que es resultado de la facultad constitucional de la Cámara de Diputados establecida en el artículo 73 fracción XXIII (2019), que le permite establecer las bases comunes para la coordinación de la federación, las entidades federativas y los municipios en Seguridad Pública.

Por otra parte, es importante aclarar que la constitución delimita las funciones de seguridad pública a los 3 órdenes de gobierno, lo cual limita las funciones de seguridad pública que puedan ejercer corporaciones de carácter intermunicipal o metropolitano. Es importante analizar este elemento limitativo en otra discusión jurídica más amplia, puesto que en México se ha transitado a la creación de Áreas Metropolitanas cuyas características de organización y modelo de gobernanza son del orden supramunicipal.

Así mismo, mediante el proceso legislativo se estableció en el artículo 2° de la referida ley (2019) que la finalidad del Estado, en cumplimiento de sus funciones, es salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservar las libertades y el orden que fortalecen la paz. Dicha función significa una doble carga para el estado, por imponer el deber de actuar para cumplir la función que se le designa mediante la constitución, así como estar obligado a proteger los derechos sustantivos de las personas.

En el mismo sentido, se ha establecido que esta función, relacionada con la paz social, comprende las siguientes atribuciones:

1. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas;
2. Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio;
3. Garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social; etc. (LGSNSP, 2019, art. 2°).

Estos elementos son mencionados en la ley que regula la función de Seguridad Pública. Empero, no son desarrollados dentro ese cuerpo normativo. Lo anterior se debe a que el origen de la tutela jurídica de

los componentes listados, se encuentran en la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El primero de ellos, además de ser establecido en el artículo 21 de la constitución, también conciernen a los artículos 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2019), los que otorgan diversas facultades, tanto para las autoridades como para los ciudadanos, tendientes a combatir el delito desde las causas que lo generan, por medio de acciones que generen las condiciones necesarias para combatirlo antes de su comisión.

Entre dichas facultades constitucionales para la prevención del delito, destacan las concernientes a la legalidad que debe revestir cualquier acto de molestia que se incentive sobre los derechos de seguridad jurídica de las personas cuando son presuntos responsables de un delito o lo cometen en flagrancia; las formas para hacer del conocimiento a las autoridades de la comisión de un hecho delictivo; y la forma en que un particular puede coadyuvar en la investigación, así como iniciar el ejercicio de la acción penal, sin que ello implique una acción de auto tutela.

Después, el poder constituyente consideró que las faltas administrativas tienen que ser sancionadas en el marco de la Seguridad Pública. Estas representan conductas que afectan el orden público en menor medida, sin afectar la seguridad ciudadana. La facultad para sancionar administrativamente se encuentra en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con vinculación directa al artículo 16 del mismo ordenamiento (2019), puesto que las únicas medidas que tiene la autoridad administrativa para sancionar estas conductas, consisten en la imposición de multas, arresto hasta por treinta y seis horas o trabajo comunitario, lo que implica que dicha sanción se motive en las leyes y reglamentos que establecen dichas faltas, dado que tal determinación constituye un acto de molestia para los ciudadanos, que

puede emitirse exclusivamente en el marco de legalidad existente, por la autoridad que tiene competencia para emitir dicha sanción.

Del análisis de los elementos que comprende la Seguridad Pública, iniciaremos con la concerniente a la investigación del delito. Ésta, conforme al artículo 21 de la Constitución Federal (2019), corresponde al ministerio público y a la policía bajo el mando del primero. Al considerarse que el ejercicio de la acción punitiva representa el extremo de las sanciones del Estado Mexicano, la investigación debe basarse en los siguientes principios para garantizar la legalidad y el respeto a los derechos de las personas:

1. Legalidad;
2. Objetividad;
3. Eficiencia;
4. Profesionalismo;
5. Honradez;
6. Lealtad;
7. Respeto a los derechos fundamentales (Ruiz, 2016, p. 162).

Su finalidad dentro del proceso de investigación consiste en que el ministerio público y la policía investigadora encaminen su trabajo a esclarecer los hechos y conocer la verdad material de los delitos, sin poder manipular las muestras [evidencias que servirán de datos de pruebas para establecer la existencia de hechos delictivos] que se obtengan durante el proceso, para obtener resultados objetivos conforme al sistema jurídico mexicano y para garantizar la aplicación legal de sanciones en ejercicio de las funciones de Seguridad Pública.

Por otro lado, la investigación del delito se correlaciona con la persecución del delito. A ésta corresponde el ejercicio de la acción penal para la punición de los delitos. De conformidad al artículo 21 de la constitución, solo podrá ejercerla el Ministerio Público y en casos excepcionales, los particulares. Para ello, existe la tutela judicial efec-

tiva protegida en los artículos 14 y 17 del mismo ordenamiento (Const., 2019, arts. 14 y 17), estableciendo lapsos de tiempo, procedimientos, potestades mínimas para administrar justicia, misma que deberá ser gratuita, completa, coherente e imparcial.

Resulta importante señalar que la tutela judicial efectiva requiere que:

> [...] el derecho a la tutela judicial efectiva exige a los jueces que dirijan el proceso de modo a evitar dilaciones y entorpecimientos indebidos que conduzcan a la impunidad, frustrando así la debida protección judicial de los derechos humanos", y que "los jueces como rectores del proceso tienen el deber de dirigir y encauzar el procedimiento judicial con el fin de no sacrificar la justicia y el debido proceso legal en pro del formalismo y la impunidad", pues de lo contrario "se conduce a la violación de la obligación internacional del Estado de prevenir y proteger los derechos humanos y menoscaba el derecho de la víctima y de sus familiares a saber la verdad de lo sucedido, a que se identifique y se sancione a todos los responsables y a obtener las consecuentes reparaciones (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gutiérrez y Familia vs. Argentina. Fondo, reparaciones y costas., 2013, pp. 40-41).

Los procedimientos establecidos dentro de la estructura orgánica y sustantiva del Poder Judicial, tanto en la esfera federal como en la de los Estados, así como el ministerio público, que garantiza la investigación exhaustiva y concreta de los hechos delictivos, permitiendo a las personas el conocimiento de resultados que les brinden certeza de lo acaecido, protegiendo sus derechos en doble aspecto: el primero, al brindárseles oportunidad de acceder a la justicia mediante el seguimiento del proceso conforme a lo previsto por el orden público; en segundo, al dictarse una resolución con la que se repara el derecho afectado por la comisión de un ilícito, y arribar al restablecimiento de la Seguridad Pública.

Por último, se analiza el tema de la reinserción social. La prevención, investigación y persecución de los delitos tiene como finalidad que la persona no vuelva a delinquir, y así disminuir los índices de violencia. El sistema penitenciario es contemplado en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2019), el cual se organiza con base en el trabajo, educación, deporte, capacitación y respeto a los derechos . Las personas que pagan una pena por la comisión de un delito, ya no son vistas como enemigas, teniendo el Estado especial interés en que se reincorporen a la sociedad y puedan seguir su vida de manera normal.

Esto implica que las penas trascendentales, aquellas que atenten en contra de la integridad física, la vida o infamantes, estén prohibidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 22 (2019), buscando garantizar que el sistema de reinserción social busque reformar a la persona mediante el desarrollo de sus capacidades natas y no por medio de la represión.

Estos son los principales elementos que integran la función de Seguridad Pública en nuestro sistema jurídico. A ello debemos agregar el cambio que tuvo éste a partir de la reforma constitucional el 11 de junio del 2011. Mediante dicha reforma, el Estado de Derecho se consolidó como Estado Constitucional de Derecho, introduciendo a nuestro máximo ordenamiento contenido normativo sustantivo en cada uno de sus artículos. Al respecto, Prieto (2014) manifiesta del Estado Constitucional lo siguiente:

> [E]s, la incorporación al texto no solo de normas formales, de competencia o de procedimiento destinadas a regular el ejercicio de los poderes y la relación entre los mismos, sino también y sobre todo de normas sustantivas que pretenden trazar limites negativos y vínculos positivos a lo que dichos poderes están en condiciones de decidir legítimamente (pp. 16- 17).

Ahora, las actuaciones de las autoridades deben realizarse en cumplimiento de los derechos fundamentales que contiene la constitución y los tratados internacionales en la materia, por así reconocerlo nuestra carta fundamental en sus artículos 1° y 133 (2019). Lo anterior se debe a que la forma de aplicación del contenido sustantivo constitucional, se rige bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Del mismo modo, mediante la reforma constitucional al artículo primero de la Constitución, el Estado Mexicano dio mayor relevancia y cumplimiento a las disposiciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que es el máximo intérprete del Pacto de San José.

La CIDH, dentro de varios asuntos, interpretó la obligación que tienen los Estados parte de la convención cuando una persona se encuentra cumpliendo una condena, puesto que la protección de los derechos de los sentenciados, representa un mecanismo que permite una adecuada reinserción social, para disminuir la violencia y arribar a la paz por la vía positiva. Dicha interpretación se realizó en el caso Rodríguez Vera y otros [desaparecidos del palacio de justicia] *vs*. Colombia (2014), donde se determinó lo siguiente:

> El Estado se encuentra especialmente obligado a garantizar los derechos de las personas en circunstancias de privación de libertad. En este sentido, la Corte ha indicado que, las funciones ejercidas por un detenido, con anterioridad a su privación de libertad, pueden requerir la adopción de medidas especiales para superar cualquier situación de riesgo a su vida e integridad física, psíquica o moral, de modo que se garantice plenamente su seguridad al interior del centro penitenciario en que se encuentre o al que pueda ser trasladado, o inclusive mediante su ubicación en otro centro de detención donde sus derechos estén mejor protegidos. (p. 156).

Compromiso que México asumió desde la reforma, por integrarlo en el sistema penitenciario como una de sus bases, la cual, siendo la úl-

tima línea de actuación del Estado para impedir la comisión de hechos delictivos, todo el sistema de la función de Seguridad Pública contempla una vinculación inmediata al contenido material de la constitución, puesto que tiene la obligación irrestricta de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos fundamentales, por así considerarlo el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2019). Esta función, para que sea legal, debe emprender acciones que permitan el respeto de la integridad y derechos de las personas, así como la libertad, el orden y la paz social, superando la punición de los hechos ilícitos como acción exclusiva de la Seguridad Pública.

La seguridad pública y la paz social

La incorporación de la paz social como una finalidad de la función de seguridad pública, le brinda un valor a dicha función y reivindica la función del Estado Mexicano como garante de la convivencia pacífica y armónica de la sociedad.

Estos deberes recaen en la protección y garantía de los derechos reconocidos en el primer párrafo del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2019), por lo que la función de Seguridad Pública se convierte en un medio que garantiza las condiciones para la obtención de la paz social, al permitir el disfrute de todos los derechos que las personas tienen.

Ahora bien, las adversidades que viven las personas afectan la paz social protegida en nuestro sistema jurídico, mediante la alteración de la seguridad, la integridad, la libertad de tránsito, la vida, el acceso a la justicia, entre otros. En ese sentido, la función que se estudia delimita dentro de las funciones estratégicas del Estado aquellas orientadas a "adoptar medidas destinadas a evitar que otros agentes o sujetos violenten los derechos fundamentales" (Carbonell, 2014, p. 58).

Al disminuir las condiciones de *facto* para la obtención de la paz social por el aumento de la violencia, surgen otras que implican la transición de un Estado de Derecho Constitucional, a un Estado de Emergencia, que disminuye el disfrute de los derechos por un proceso de pacificación de una sociedad en riesgo.

El anterior tiene las siguientes características:

1. Incremento de la criminalización de comportamientos mediante la proliferación de nuevos bienes jurídicos de naturaleza colectiva;
2. Predominio de las estructuras típicas de simple actividad, ligadas a delitos de peligro o de lesión ideal del bien jurídico, en detrimento de las estructuras que exigen un resultado material lesivo;
3. Anticipación del momento en que procede la intervención penal;
4. Significativas modificaciones en el sistema de imputación de responsabilidad y en el conjunto de garantías penales y procesales (Díez, 2005, pp. 1-5).

Mismos que se pueden observar en los recientes debates donde se ha propuesto la designación de nuevos delitos como graves y el cambio de la función de la Seguridad Pública, lo que tiene como consecuencia que se impongan medidas cautelares que implican la restricción de otros derechos, agravando la inseguridad que afecta el país.

El control adecuado de la violencia, dentro de una planeación que contenga líneas de acción tendientes a la protección de la persona y todos sus derechos, debe ser ejecutado mediante estrategias pertinentes a nivel horizontal, que consideren los factores de mayor riesgo para la sociedad. Entre ellos, cabe destacar el de la pobreza. En palabras de García y Morales (2013), se ha definido el riesgo que la pobreza ocasiona para la garantía a los derechos de la siguiente manera:

> La pobreza es *factor* de violación de los derechos [fundamentales]: quienes viven en condiciones de pobreza son más vulnerables a violaciones de sus derechos. La

> pobreza es también *consecuencia* de la violación de los derechos [...]; en efecto, la negativa, la limitación o el menoscabo de derechos como el trabajo adecuado, la salud, la educación o la vivienda digna implican que quienes experimentan estas restricciones se vean "condenados" a la pobreza (p. 2).

En tales condiciones, las personas tienen apertura a sufrir o cometer actos ilícitos, en atención a que dicha situación crea un estado de vulnerabilidad que disminuye la seguridad objetiva y subjetiva, en condiciones que impregnan la vida de hostilidad.

Por lo que una adecuada función de Seguridad Pública no solo concierne a la prevención, investigación y persecución de los hechos ilícitos, sino que ésta tiene que ir enfocada a la erradicación de la violencia mediante la creación de estrategias que permitan la creación de condiciones que garanticen a las personas sus derechos sociales y económicos[la seguridad ciudadana], y la disminución de la violencia [orden público], enfocadas a la paz social.

Tal sistema de Seguridad Pública es debido a que todo el contenido constitucional, se realiza en función del cumplimiento de todo el mandato contenido en este documento, así como afirman García y Morales (2013):

> Cada uno de los derechos [fundamentales] se encuentran ligados unos a otros entre sí, de tal manera que el reconocimiento de un derecho humano cualquiera, así como su ejercicio, implica necesariamente que se respeten y protejan una multiplicidad de derechos que se encuentran ligados (p. 99).

De tal suerte, que la fuerza del Estado tiene como única finalidad crear condiciones para permitir el fin de todo el contenido sustantivo de la constitución, a partir de su nuevo entendimiento. Al momento en que se usa la fuerza pública para disminuir la fuerza privada, el ejercicio consiste en una delimitación de la soberanía, pero no de función de

Seguridad Pública, puesto que a ésta le atañe desde la reforma del 23 de marzo del 2019, el deber de brindar condiciones de *facto* y jurídicas a las personas, para impedir cualquier manifestación de violencia que merme su esfera jurídica.

El desafio de la paz social ante al inseguridad

Uno de los indicadores negativos de la paz, es el elevado índice de violencia registrado el año pasado, que son el resultado de una Estrategia Nacional de Seguridad Pública ineficaz, incumpliendo con la Función de Seguridad Pública.

Por ello, es importante entender que el uso de la fuerza queda delimitado solamente a aquellas situaciones donde se vean involucrados posibles conflictos que pongan en riesgo los principios fundamentales del país, porque de continuar con la permisión otorgada a las instituciones de seguridad pública para la represión en situaciones de emergencia, imperarían las ordenanzas para la implementación de una situación marcial por parte de las autoridades orgánicas designadas para contener cualquier hecho violento. Es decir, se configurarían los elementos para situación de guerra.

De no existir la vinculación directa a un valor como es el de la paz social, se propiciaría una guerra interna con los siguientes elementos:

1. Existen al menos dos grupos hostiles.
2. Al menos uno de estos dos grupos emplea la fuerza armada (el Ejército, la policía, las fuerzas guerrilleras).
3. Los choques, aunque sean esporádicos, se extienden a lo largo de un periodo de tiempo considerable.
4. Ambos bandos están organizados en alguna medida (Harto, 2016, p. 129).

Por ello, el legislador consideró apropiado incluir dentro de la ley reglamentaria al párrafo octavo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2019), la reiteración al cumplimiento de la paz social en el ejercicio primordial del Estado de Derecho Constitucional, que nuestro país ha incorporado por el reconocimiento de los derechos fundamentales.

Dicha ley, donde se reglamenta toda la operatividad estatal, dispone lo siguiente:

> Artículo 2.- La Seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos (LGSNSP, 2019).

En este artículo se especifican los objetivos que deben atenderse en este nuevo modelo de seguridad, con el cual, se permite la aplicación de una paz negativa, bajo los lineamientos de una paz positiva a que debe direccionarse la nación, al dejar de ser completamente legalista, cuyos principales compromisos recaen en proteger la integridad, los derechos, la paz y el respeto a la dignidad humana.

Por lo anterior bajo una interpretación sistemática, se arribará a la paz positiva, de la siguiente manera:

1. Creando políticas públicas con las que se establezcan acciones de colaboración y coordinación con los tres niveles de gobierno, acatando los principios de respeto, promoción, garantía y protección de los derechos sustantivos, con el recurso material y jurídico existente;
2. Implementando ejes transversales suficientes en dichas políticas que garanticen la salvaguarda de la vida, seguridad, bienes, derechos y libertades de las personas;

3. Protegiendo aquellos bienes que la nación ha considerado que conforman el orden público e interés social, mismos que se trabajaran en conjunto con los ejes transversales para la protección de los principios fundamentales que la constitución les otorga a las personas;
4. Contribuyendo a la generación de la paz social, mediante la protección de los principios constitucionales, el orden público e interés social. (ONU, 1999).

En relación con el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisan que las políticas que se desarrollen para la operación de este sistema, deben realizarse con una interpretación conforme, misma que incluirá proporcionalidad para la creación de los objetivos, líneas de acción y ejes transversales.

Así mismo, la medición de la paz más importante en el mundo, la realiza el Instituto para la economía y la Paz (IEP) desde el año 2007. Este instituto ha conceptualizado la "paz positiva" como el conjunto de condiciones institucionales y estructurales para la convivencia pacífica de la sociedad. Y ha señalado 8 factores de los cuales depende la paz positiva o paz duradera: (IEP, 2020)

- Gobierno más eficiente
- Entorno empresarial sólido
- Respeto a los derechos humanos
- Distribución equitativa de recursos
- Libre flujo de información
- Tejido social vecinal
- Mejorar el capital humano
- Bajos los niveles de corrupción

Estos 8 pilares articulan las estructuras que propician una sociedad menos violenta y más tendiente a resolver sus diferencias de forma pacífica, resiliente y con total respeto a los derechos de los demás.

Ahora bien, la reducción de la violencia representa una tarea cuyos resultados deben presentarse de manera gradual para avanzar en la construcción de una paz duradera como una de las funciones de la seguridad pública.

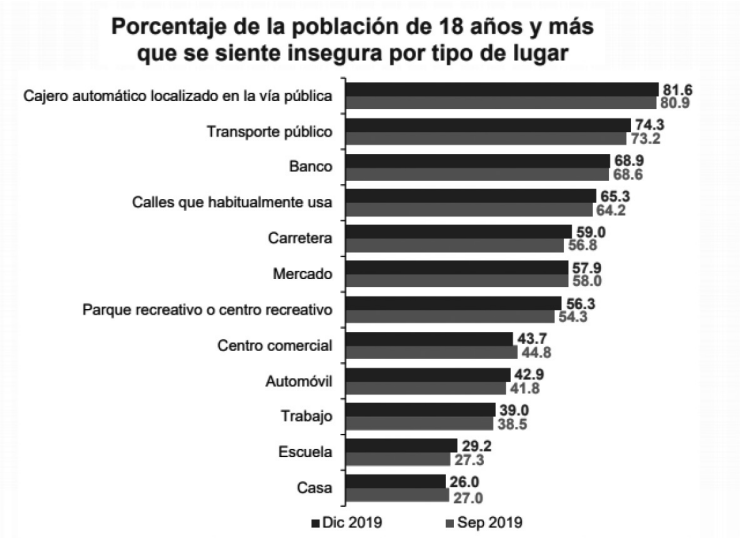
A continuación, se presentan algunos datos que dan muestra de un sistema nacional de seguridad pública que no ha podido, pese a las reformas legales y los mecanismos de coordinación entre los 3 niveles de gobierno. Garantizar la seguridad ciudadana y la paz social para los habitantes del territorio mexicano.

Según la ENSU (2019), la inseguridad se extiende en sectores estratégicos donde las personas son más vulnerables por el tipo de actividad que allí desarrollan. De ellas, las personas de 18 años o mayores, a partir de la encuesta sobre "porcentaje de la población de 18 años y más que se siente insegura por tipo de lugar" [Figura 1], han señalado los siguientes lugares donde se sienten más expuestos.

Por otra parte, los resultados arrojados por el Índice de Paz México en su edición 2020, muestran un deterioro de los niveles de paz en el país. (IEP, 2020) El nivel de paz en méxico durante el 2019, tuvo un retroceso del 4.3%, principalmente por el alto incremento de la actividad del crimen organizado que aumentó 24% y por las condiciones de inseguridad generalizadas en todo el territorio nacional. 23 de los 32 estados del país, mostraron caidas en sus niveles de paz.

El estudio de éste organismo internacional mostró que la violencia nos está costando a los mexicanos y mexicanas 4.57 billones de pesos, lo que equivale al 21.3% del PIB. Esto pese a que se han recortado recuersos públicos en seguridad interna y el sistema de justicia penal. Sin embargo se han incrementado el gasto militar y los impactos económicos del homicidio y del robo con violencia. Es decir, cada vez son mayores los costos en los que incurren los hogares, las empresas y el Estado a causa de la violencia.

Figura 1



Fuente: Recuperado de "Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) 2018", de INEGI, 2019, p. 10.

No alcanzar los niveles deseados de paz, tiene costos de oportunidad importantes. En términos de recursos, al no poder destinar dicho gasto excesivo a otras áreas como educación o salud; y en términos de pérdida de capital humano para el desarrollo del país.

Según esta medición, México se ubica en el lugar 140 de 163 paises en el Indice de Paz Global y viene presentando una tendencia de deterioro importante en los últimos 5 años: En ese perido, los homicidios aumentaron en 86%; los delitos con violencia 40%; la violencia con armas de fuego se ha duplicado; el narcomenudeo ha crecido en un 75% y; la violencia sexual ha crecido un 60%. Como se observa, el estado mexicano ensus distintos niveles de gobierno, ha sido incapaz de garantizar la paz social.

Finalmente, es importante interpretar a partir de los diferentes tipos de violencia y los datos disponibles (IEP, 2020), que el fenómeno de inseguridad se ha difuminado en todos los aspectos de la vida social, política y comunitaria del país. Y su atención implicará una posible reforma futura de las competencias y los mecanismos para el logro de la paz.La inseguridad ha cambiado la forma de comisión de actos ilícitos. Lo anterior produce las siguientes consecuencias:

1). Incremento de la criminalización de comportamientos mediante la proliferación de nuevos bienes jurídicos de naturaleza colectiva;
2) Predominio de las estructuras típicas de simple actividad, ligadas a delitos de peligro o de lesión ideal del bien jurídico, en detrimento de las estructuras que exigen un resultado material lesivo; [...] (Díez, 2005, p. 1-5).De combatirse la violencia sin implementar aquellas líneas de acción y sus respectivos ejes transversales, permitirá que se creen condiciones que aumenten los índices de criminalización y se refuercen las estructuras delictivas.

Es por esto por lo que se ha definido que la función de Seguridad Pública es un mecanismo para conseguir la paz negativa. El principal objetivo de esta es la de prevenir, investigar y perseguir los delitos y faltas administrativas. Ello significa la delimitación del uso de la fuerza legítima que ha sido reclamada por el estado desde el pacto social, para la protección de las personas que se han adherido a él.

Por otro lado, a pesar de que el Estado Mexicano comprendía una vía para la obtención de la paz, a esta se le asignó la de observar lo conducente para la preservación de la paz social (Const., 2019, art. 21). Ello incorpora un nuevo elemento al orden público y el interés social. En este sentido, no solo se debe evitar la violencia directa contra las personas y sus bienes, sino que además, se debe promover la generación de condiciones que garanticen la expresión de derechos políticos, sociales y económicos que posibiliten la convivencia pacífica.

Como finalidad, le corresponde crear "las condiciones de bienestar, justicia, solidaridad, concordia y equilibrio que deben alcanzarse en una sociedad para erradicar de ella la violencia" (Salazar, 2010, pág. 26). La anterior, quedó comprendida a partir de la reforma al párrafo octavo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2019), supeditando a la Seguridad Pública a este valor.

Por lo que la función de la Seguridad Pública se convierte en un mecanismo para trabajar los dos ejes que comprenden la paz: la negativa y la positiva. Dicha relación se demuestra desde que, por la primera de estas vías, se autoriza el combate de la violencia que se manifiesta por los delitos o faltas administrativas, y el segundo, al vincula dicha función a la protección de los bienes, derechos y libertades de las personas.

Conclusiones

La paz es un valor que todas las naciones aspiran; para conseguirla, se han definido dos vías para ello, en la que resaltan la paz negativa, con la que se busca la eliminación de la violencia directa y la guerra, y la paz positiva, que busca la promoción de actitudes, valores, instituciones y estructuras que posibiliten una sociedad pacífica, mediante el acceso a la justicia social y el respeto a los derechos.

Para ello, la función de la Seguridad Pública, tuvo cambios significativos a partir de la reforma constitucional del 26 de marzo del 2019, debido a que se incorporó la paz social, transformando el sistema jurídico mexicano por completo, y con ello la actividad del país que debe concentrarse en la creación de condiciones que permitan el acceso efectivo a la justica, el discernimiento de los hechos, y crear condiciones para el disfrute de la paz.

Dicha reforma hace que la función de la Seguridad Pública deje de ser una función donde el Estado hace uso de la fuerza de manera exclusiva para combatir la violencia, y amplíe su marco de acción a otras

acciones para implementar un sistema que tenga por objeto preservar las disposiciones que integran el sistema jurídico y proteger los derechos y bienes de las personas, para trabajar en la paz social. Esto implica una doble dimensión en la nueva función de Seguridad Pública, consistente en aquella actividad donde se debe velar porque no brote la violencia directa, la confrontación o la guerra; y a su vez, garantizar la protección a las personas; sus bienes y sus derechos plenos dentro del territorio nacional.

Con ello, las políticas públicas que las autoridades elaboren para cumplir con esta función, concretizadas en el Estrategia Nacional de Seguridad Pública, deben enfocarse no solo al combate de la violencia para garantizar la hegemonía del Estado, sino que deben elaborarse considerando el desarrollo de los derechos fundamentales, como reconoce nuestro sistema jurídico, para que dicho combate sea acorde al mandato constitucional.

De no realizarse sobre las bases de la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos fundamentales, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública solo será un mecanismo de legitimación del uso de la fuerza institucional, cuyos resultados propiciaran el uso de la violencia entre la sociedad.

En un sentido amplio de la paz positiva, el logro de una sociedad pacífica, pasa necesariamente por la generación de otras condiciones sociales, económicas y políticas como un gobierno eficiente, una economía inclusiva, libertad de prensa, respeto a los derechos humanos, convivencia comunitaria, combate a la corrupción y construcción de capital humano. Entender esta forma multidimensional de la paz, es fundamental para la acción del Estado y las políticas públicas de seguridad. Por otra parte, al aumentar la violencia, se crean condiciones de vulneración para la sociedad, conllevando a la producción de riesgo. Ante estas situaciones se implementa la fuerza pública, a fin de reestablecer la seguridad en detrimento de los derechos sustantivos recono-

cidos por el sistema. Por lo que un inadecuado ejercicio de la función de Seguridad Pública transgrede el Estado de Derecho Constitucional.

Por ello la función de la Seguridad Pública debe desarrollarse mediante la elaboración de estrategias donde las acciones para prevenir, investigar y perseguir los hechos ilícitos se realicen mediante líneas de acción que operen y desarrollen los derechos fundamentales, para combatir la violencia a partir de estrategias que fortalezcan cada aspecto social en que las personas se desenvuelven.

Para ello, deben incorporarse ejes transversales que sean elaborados mediante la proporcionalidad que las medidas deben tener para el desarrollo de la nueva finalidad de esta función, con perspectiva de derechos fundamentales, para que el uso de la fuerza legítima sea un agente dentro de la paz social.

Bibliografía

Carbonell, M. (2014). *Los derehcos humanos en México. Hacia un nuevo modelo.* México: Ubijus.

Carro, J. L. (Mayo - Agosto de 1990). Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y Seguridad Pública. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*(27), 9 - 26. Recuperado el 12 de Febrero de 2020, de https://www.euskadi.net/r61-s20001x/es/t59aWar/t59aMostrarFicheroServlet?t59aIdRevista=2yR01HNoPortal=trueyt59aTipoEjemplar=Ryt59aSeccion=38yt59aContenido=1yt59aCorrelativo=1yt59aVersion=1yt59aNumEjemplar=27

Congreso de la Unión (reformado 27-05-2019). *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.* México: DOF [Diaro Oficial de la Federación] Recuperado el 11 de Abril de 2020, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_270519.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (05-02-1997). Artículos 1°, 3°, 14, 16, 17, 18, 21, 22, 26 y 133. México: Diario Oficial de la Federación. Recu-

perado el 20 de Enero de 2020, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf

Díez, J. M. (2005). De la sociedad del riesgo a la seguridad ciudadana: un debate desenfocado. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (07-01), 01:1 - 01:37. Recuperado el 12 de Enero de 2020, de https://core.ac.uk/download/pdf/79130050.pdf

Ferrajoli, L. (2010). *Democracia y garantismo* (2 ed.). (M. Carbonell, Ed.) Madrid: Trotta.

Ferrajoli, L. (2009). *Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales* (4 ed.). (A. Cabo y G. Pizzarello, Ed.) Madrid: Trotta.

García, S., y Morales, J. (2013). *La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos (2009 - 2011)* (Tercera ed.). México: Porrúa.

Gutiérrez y Familia vs. Argentina. Fondo, reparaciones y costas., Serie C. 271 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 25 de Noviembre de 2013). Recuperado el 11 de Febrero de 2020, de http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=369ylang=es

Hart, H. L. (2012). *El concepto del derecho* (3 ed.). (G. R. Carrió, Trad.) Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Harto, H. (2016). La construcción de la definición de la paz: paz negativa, paz positiva y paz imperfecta. *Políticas y violencia: comprensión teórica y desarrollo en la acción colectiva*. Cuadernos de Estrategia, 183. Pp. 119 – 146. Recuperado el 18 de Enero de 2020, de: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5832796

Instituto Nacional de Geografía y Estadistica. (2019). *Encuesta Nacional sobre Seguridad Pública Urbana*. México: INEGI. Recuperado el 20 de Enero de 2020, de https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2019_diciembre_presentacion_ejecutiva.pdf

IEP. (2020). *Informe del Índice de Paz México* . Ciudad de México.

Organización de las Naciones Unidas (1999). *Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz*. Recuperado el día 15 de Abril del 2020, de https://undocs.org/es/A/RES/53/243

Prieto, L. (2014). *Neoconstitucionalismo, principios y ponderación*. México: Ubijus.

Rodríguez Vera (desaparecidos del palacio de justicia) vs. Colombia, Serie C. 287 (Corte Intermaricana de Derechos Humanos 14 de Noviembre de 2014). Recuperado el 25 de Febrero de 2020, de http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/index.cfm?lang=es

Salazar, O. (2010). Espacio público y paz social. *Revista de paz y conflictos*. 03. Pp. 23- 43. Recuperado el día 29 de Enero del 2020, de https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3232230

Ruiz, M. (2016). *Derecho procesal penal acusatorio* (2 ed.). México: Flores Editores.

Zagebelsky, G. (2011). *El derecho dúctil: Ley, derechos, justicia*. Madrid: Trotta.

Prolegómenos de las sentencias en el juicio contencioso administrativo. Una comparación estratégica para su mejora en Jalisco

Prolegomena of the judgments in the administrative contentious trial. A strategic comparison for improvement in Jalisco

Daniel Alonso Limón Ibarra

Abogado y maestro en derecho por la Universidad de Guadalajara; Secretario de Sala adscrito a la quinta Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco. Correo electrónico: danwest551@hotmail.com

"La sentencia no ha de ser un acto de fe, sino un acto de convicción razonada"

EUGENIO FLORÍAN.

"Las Sentencias cortas se derivan de una gran experiencia"

MIGUEL DE CERVANTES SAAVEDRA

RESUMEN: Con frecuencia se ve en las sentencias del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, que no precisan los términos en que deberán ser cumplimentadas, trayendo como consecuencia conflicto en la etapa de ejecución, vulnerándose en ocasiones la tutela jurisdiccional efectiva.

Así, las categorías de análisis que se proponen desarrollar en el presente estudio a modo de prolegómenos, pretenden evidenciar la necesidad de tener un examen, que permita revelar los elementos que las sentencias en el juicio contencioso administrativo deben tener; por la exi-

ABSTRACT: It is often seen in the judgments of the Administrative Court of the State of Jalisco, which do not specify the terms in which they must be completed, resulting in conflict in the execution stage, sometimes violating effective judicial protection.

Thus, the analysis categories that are proposed to be developed in the present study by way of prolegomena, are intended to demonstrate the need to have an examination that allows revealing the elements that the judgments in the administrative contentious judgment must

Recibido: 01 enero de 2020. Dictaminado: 15 de enero de 2020.

gencia de la ley y por el actuar del propio Tribunal.

Ello, como parte de una comparación "estratégica", por provenir de tendencias de la administración, como es el *benchmarking*, buscando identificar las mejores prácticas para la elaboración de sentencias, así como los mejores ordenamientos que permitan el perfeccionamiento en la entidad, como parte de un proceso de mejora continua, que debe existir en cualquier actividad gubernamental.

Palabras Clave: Sentencias, Actividad Jurisdiccional, Estado de Derecho, Benchmarking.

have; by the requirement of the law and by the actions of the Court itself.

This, as part of a "strategic" comparison, as it comes from administration trends, such as benchmarking, seeking to identify the best practices for the elaboration of sentences, as well as the best regulations that allow the improvement in the entity, as part of a continuous improvement process, which must exist in any government activity.

Keywords: Sentences, Jurisdictional Activity, Rule of law, Benchmarking.

SUMARIO: Introducción; 1. Análisis de las principales figuras jurídicas, como lo es la Actividad Jurisdiccional del Estado; 2. Justificación y planteamiento del problema; 3. Objetivos; 4. Método; 5. Problematización exegética y/o fáctica; 6. Marco de Derecho Comparado Estratégico; 7. Conclusiones y propuesta; Fuentes.

Introducción

Las sentencias que emite el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco tienen diversos requisitos internos o de fondo, que toda sentencia debe cubrir, como la congruencia interna y externa, que en síntesis se acata cuando el tribunal en el fallo definitivo resuelve la cuestión efectivamente planteada, sin comprender más cuestiones que las propuestas en la demanda y en la contestación correspondiente, según sea el caso.

Sobre lo anterior, debe recordarse que es legal una sentencia cuando su dictado no se aparta de los hechos constitutivos de la controversia,

sino que se apoya en una debida interpretación del escrito inicial de demanda; ocurso, que como cualquier otro acto jurídico es susceptible de interpretación integral, aún y cuando existen palabras contrarias, con el fin de que el juzgador armonice los datos en ella contenidos y fije un sentido que sea apegado con los elementos que la conforman.

Lo que precede se justifica plenamente, en virtud de que se entiende que el Juez es un perito en derecho, con la experiencia y conocimientos suficientes para interpretar la redacción oscura e irregular, y desentrañar el verdadero sentido y la expresión exacta del pensamiento de su autor, quien por error incurre en omisiones o imprecisión, tomando en cuenta que la demanda constituye un todo que debe analizarse en forma integral por la autoridad a efecto de dilucidar las verdaderas pretensiones sometidas a litigio.

Tenemos luego que la fundamentación y motivación debe cubrir dos aspectos, uno formal y uno material, pues cuando el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligación para las autoridades de fundar y motivar sus actos, exige que se establezcan las normas legales aplicables y los hechos que hacen que el caso encuadre en la hipótesis normativa, debiendo quedar claro el razonamiento substancial conducente; es decir, la expresión de lo estrictamente necesario para que se comprenda el argumento expuesto, dando elementos bastantes al justiciable para defender sus derechos o impugnar el razonamiento aducido en la sentencia en una ulterior instancia; por tanto se estima que la fracción II del ordinal 73 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, queda corta al señalar que las sentencias deberán contener los fundamentos legales que en que se apoyen para producir la resolución, como que si el legislador haya querido sólo referirse a la cita de determinados preceptos legales, lo cual es inadmisible, por ello es que debe armonizarse el aludido arábigo con el constitucional invocado.

El requisito de exhaustividad, también es imprescindible, implica la obligación del juzgador de decidir las controversias que se sometan a su conocimiento, tomando en cuenta los argumentos aducidos tanto en la demanda, como en aquellos en los que se sustenta la contestación y demás pretensiones hechas valer oportunamente en el juicio, de tal forma que resuelva todos y cada uno de los puntos litigiosos que hubieran sido materia del debate.

Tales elementos o categorías de análisis, que se proponen desarrollar en el presente estudio a modo de prolegómenos, pretenden evidenciar la necesidad de tener un examen más o menos minucioso, que permita revelar los elementos que las sentencias en el juicio contencioso administrativo en el Estado de Jalisco deben tener, por la exigencia de la ley y por el actuar del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

Sin embargo, ello es sólo la primera parte, ya que con una comparación que se pretende adjetivar como "estratégica", en virtud de provenir de tendencias de la administración, como son el *benchmarking*, se busca identificar las mejores prácticas para la elaboración de sentencias, así como los mejores ordenamientos que permitan el perfeccionamiento en la entidad.

Análisis de las principales figuras jurídicas, como lo es la Actividad Jurisdiccional del Estado

La función jurisdiccional resume la razón de ser y el objeto de esta actividad del Estado, que etimológicamente tiene su origen en las raíces latinas *Jus*, *Juris* que significa Derecho y *Dicere* decir, declarar; que de acuerdo a estas voces tenemos la "Facultad de declarar el derecho", a lo que Hugo Alsina[1] conceptualiza como *"la potestad conferida por el Estado a determinados órganos* para resolver mediante sentencia las

1. ALSINA H., *Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial*. EDIAR, Buenos Aires, 1957, Tomo II, p. 413.

cuestiones litigiosas que le sean sometidas y hacer cumplir sus propias resoluciones", pero que es importante aclarar que no es exclusiva de la solución de conflictos.

Teniendo su origen en el Poder del Estado, la jurisdicción debe necesariamente participar de sus caracteres fundamentales, que en lo que aquí interesa, me es afín la explicación que en primer término se hace al respecto en el libro de Teoría General del Proceso de José Vizcarra Dávalos, cuando señala que constituye un servicio público, en cuanto importa el ejercicio de una función pública; es decir, que el Juzgador no dispensa justicia ni procede arbitrariamente, sino que su actividad está reglada por normas imperativas, de acuerdo a lo ordenado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; que de esa manera, se puntualiza, todos los administrados en igualdad de condiciones tienen derecho al ejercicio de la jurisdicción, protegido legalmente mediante recursos y sanciones impuestas al servidor público que la ejerce, concluyendo así que ofrece un doble aspecto de poder-deber.

La anterior función en el ámbito contencioso administrativo, no debe quedar como un simple *check list* de requisitos que en forma supuestamente "objetiva" y autómata tengan que cumplirse, sino que conlleva un estudio exhaustivo procesal, jurídico, humano, entre otros factores que pueden lograr la armonía entre la seguridad jurídica como fin del derecho que vanagloria la escuela *ius* positivista y la justicia que pretende encumbrar como fin la escuela *ius* naturalista.

Por tanto, la actividad de los órganos jurisdiccionales en un proceso, queda evidenciada en una serie de actos regulados por la ley, así las resoluciones jurisdiccionales que nos ocupan, dentro de su clasificación se denominan *"sentencias"*, que deciden la cuestión de fondo que constituye el objeto del mismo juicio, es decir, el hacer que las partes y el juez desarrollan en el proceso, tienen a un fin común, que es la definición de la *litis* mediante la declaración de la voluntad de la ley, que

garantice o declare procedente las pretensiones de la parte actora o la demandada, y se restablezca el orden jurídico violado.

Se busca exponer así un análisis detallado del articulado que compone el relativo a las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, con el fin de evidenciar las mejoras que se pueden hacer, tanto en su forma como en el fondo, ya por el propio actuar del Órgano Jurisdiccional, ya por la exigencia de la ley, con el objeto de garantizar el derecho a la tutela judicial.

No es óbice a lo anterior entonces, la posibilidad siempre presente de los particulares de acudir a un Órgano Jurisdiccional para que al través de una sentencia se suspendan o anulen los efectos jurídicos de las providencias administrativas, cuando tengan el fundado temor de sufrir un perjuicio o para obtener las reparaciones debidas cuando, a propósito de la actuación ilegal de la administración, llegará a sufrir daños causados a pretexto del ejercicio del poder policía que no esté jurídicamente obligado a soportar.

Justificación y planteamiento del problema

Se estima necesario dado su importancia, resaltar algunos puntos de la exposición de motivos de la vigente Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, consecuencia de la reforma realizada en 1997 a la Constitución Política del Estado de Jalisco, que al situar al entonces Tribunal de lo Administrativo en la esfera del Poder Judicial, le confirió la aptitud de resolver conflictos derivados de actos de imperio, en una función de suma importancia para el equilibrio del poder público y para el resguardo del Estado de Derecho[2], como lo es la tutela ju-

2. "... la observancia de un sistema jurídico sólo garantiza la existencia de una relación de poder; la justicia y legitimidad de tal sistema son posibles únicamente si se atiende a los requisitos de gobierno limitado y respecto a los derechos individuales básicos, es decir, si adquiere la forma de un Estado Constitucional de Derecho..." RODRÍGUEZ J., *Estado de Derecho y Democracia*. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, Ciudad de México, 2001, p. 37.

risdiccional para el apego al derecho por los actos de las autoridades administrativas.

Se explica así en dicha motivación, que en forma inmediata la plenitud de jurisdicción con la cual fue investido el órgano que nos ocupa, implicó la posibilidad de no limitarse a declarar la nulidad de los actos y resoluciones administrativas, sino a establecer las consecuencias de su sentencia, dictando las medidas que fueren necesarias para restablecer el derecho de los particulares en caso de obtener un fallo favorable a sus intereses. Es decir, que la finalidad perseguida era crear una legislación en la materia que constituyera un instrumento eficaz para que los gobernados puedan exigir, dentro del ámbito de autonomía de nuestra entidad federativa, la sujeción de las autoridades administrativas al Estado de Derecho y, por tanto, para la protección efectiva, ante los abusos y las actuaciones arbitrarias o ilegales de las propias autoridades.

Existen formulismos en las sentencias y requisitos que se tienen que cubrir, como son la congruencia[3]; la fundamentación y motivación; la exhaustividad[4]; y, la firma del titular del órgano jurisdiccional y del Secretario de Acuerdos, ya que, sin este último, es nula toda actuación.

---

3. Es requisito de toda sentencia la congruencia entre los considerandos y los puntos resolutivos, en tanto que ésta constituye una unidad y los razonamientos contenidos en los primeros son elementos fundamentales para determinar el alcance preciso de la decisión, pues es en ellos en donde el juzgador hace los razonamientos adecuados para llegar a una determinación, la cual debe ser clara y fundada, características que dejan de cumplirse cuando existe entre ellos una incompatibilidad en su sentido o son incongruentes con las consideraciones expresadas en la sentencia, pues si existe incompatibilidad entre el contenido de los puntos resolutivos de la sentencia se provoca incertidumbre respecto a su sentido y alcances.
4. Debe establecerse que el alcance de la garantía de defensa en relación con el principio de exhaustividad y congruencia, consagrado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no llega al extremo de obligar a los órganos jurisdiccionales a referirse expresamente en sus fallos, renglón a renglón, punto a punto, a todos los cuestionamientos, aunque para decidir deba obviamente estudiarse en su integridad el problema, sino a atender todos aquellos que revelen una defensa concreta con ánimo de demostrar la razón que asiste, pero no, se reitera, a los diversos argumentos que más que demostrar defensa alguna, revela la reiteración de ideas ya expresadas.

Todo ello conlleva un ejercicio extremo de racionalidad, que no puede quedar a la deriva en las investigaciones jurídicas, sino que, por el contrario, es menester identificar que exige la ley, la constitución e incluso los tratados internacionales y que prácticas al respecto existen en otros órganos jurisdiccionales y que otros requerimientos se evidencian en legislaciones locales y en su caso de diferentes países.

En ese contexto, aún y cuando de manera expresa la fracción IV del artículo 73 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, es claro al imponer como requisito que en la sentencia se precisen los términos en que deberá ser cumplimentada, con frecuencia se ve en las resoluciones del Tribunal en comento, que ello no se puntualiza, lo que trae como consecuencia un verdadero conflicto en la etapa de ejecución correspondiente, en la cual ya no es posible alterar sus alcances, vulnerándose así la garantía a la tutela jurisdiccional efectiva, que no sólo debe llegarse al punto de decidir sobre la pretensión hecha valer, sino hasta su ejecución.

Es oportuno evidenciar cuándo procede decretar la nulidad para efectos, y cuando merecer una nulidad de tipo lisa y llana, en virtud del tópico fundamentación y motivación de los actos de autoridad, que se impugnan ante este Tribunal.

Así, para determinar el tipo de nulidad que debe imperar en una resolución o acto de autoridad cuya ilegalidad quedó demostrada, debe atenderse tanto el tipo de violación que en ellos asiste, esto es, si se trata de elementos o de requisitos de validez, como de la génesis de la resolución misma, puesto que tales parámetros son los que marcan el tipo de nulidad a decretar, a la luz además, de lo regulado al caso, en los artículos 75 y 76 de la ley adjetiva del ramo que se examina.

Tales tópicos, entre otros demuestran el grado de tecnicismo jurídico que requieren las resoluciones del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, mismas que no pueden quedar sin ser minuciosamente analizadas en su estructura de fondo y forma, ni deben

quedar aisladas de las mejoras que puedan incorporar como parte de un proceso de mejora continua, que debe existir en cualquier actividad gubernamental.

Objetivos

Los objetivos de los análisis propuestos son:

- Identificar organizaciones comparables (los Tribunales Contenciosos Administrativos y las respectivas leyes locales o nacionales);
- Determinar la brecha de desempeño actual para identificar las mejores prácticas en elaboración y aclaración de las sentencias;
- Proyectar los niveles de desempeño futuro; y,
- Instrumentar acciones específicas (concentradas en una propuesta de iniciativa legal) y supervisar el progreso.

De esta manera se considera que mediante un ejercicio de benchmarking que identifique las mejores prácticas de los Tribunales Contenciones Administrativos locales y federal, así como de las leyes de la materia para dirimir las controversias administrativas, se pueden perfeccionar la emisión de sentencias en el juicio contencioso administrativo en el Estado de Jalisco.

Método

Se propone utilizar para el desarrollo de la comparación estratégica la metodología del benchmarking, que de acuerdo con su precursor Spendolini[5] puede ser:

---

5. SPENDOLIN, p. 24 Citado por ARÁMBULA, Maravilla Enrique, Et. Al. (2004) "*Benchmarking* para mejorar el funcionamiento de la biblioteca del CUCEA de la UdeG", en MARÚM, Elia, Et. Al. –coord- (2004) "Benchmarking en Áreas y Procesos Académicos", Colecc. Biblioteca de la Educación Superior, Serie Apoyo a la Gestión, Edit. ANUIES, México, pp. 90-91.

a) Funcional o genérico;
b) Competitivo; y,
c) Por procesos.

El *benchmarking funcional o genérico* comprende la identificación de productos, servicios y procesos de trabajo de organizaciones que podrían ser o no competidoras directas de la organización.

El objetivo del *benchmarking* funcional es identificar las mejores prácticas de cualquier tipo de organización que se haya ganado una reputación de excelencia; este tipo de *benchmarking* es el que se propone sea aplicado para el estudio en cita, en una conjugación con el *Benchmarking competitivo*, siendo el que se realiza a competidores directos y debe mostrar las ventajas y desventajas comparativas existentes entre los competidores directos, con la acotación de que en ocasiones no es fácil realizar este tipo de análisis, ya que la información no es accesible.[6]

Del mismo modo, en ciertos casos, se puntualizará un *benchmarking por procesos,* es decir, identificar que elemento es importante transpolar para el caso jalisciense para que logre su mejora, al principio a través de la imitación, para después permitir el proceso innovador y creativo de nuestros legisladores**.**

Se debe tener la precaución de no confundir *benchmarking* y "evaluación comparativa", ambos términos no son equivalentes, como se ha empleado en numerosos textos de lengua inglesa y se ha traducido al castellano en algunos libros y artículos. La "evaluación comparativa" es sólo una parte del benchmarking[7], necesaria y relevante para

6. PUBLICACIONES VÉRTICE, "Gestión de la Calidad: Conceptos Básicos, Modelos Interpretativos y Aplicación a la Empresa", Editorial Vértice, España, p. 30 en: http://books.google.com.mx/books?id=SIvzRauaQM4C&pg=PA28&dq=benchmarking+por+proceso&cd=10#v=onepage&q=benchmarking%20por%20proceso&f=false consultado el 9 de enero de 2012 a las 20:00 horas
7. Harrington H.J., 1996, p. 3, Citado por MIREN, Gurutza Intxaurburu Clemente, Et. At. (2005) "Una Revisión Teórica de la Herramienta de Benchmarking", en la Revista de Dirección y Ad-

el inicio de un ejercicio de benchmarking, pero no suficiente: la mejora de la organización exige la implementación de un plan de acción.

Es importante contestar la pregunta: ¿Cuáles son los beneficios de utilizar un *benchmarking*?, a lo que se responde que al identificar a las mejores organizaciones sean del mismo campo de acción de la organización o no lo sean, se asimilan sus mejores prácticas, con el objetivo primordial de realizar mejoras organizacionales.

El *benchmarking* es una de las herramientas utilizadas por las organizaciones para aumentar su competitividad. Determina lo que hace la competencia con la finalidad de facilitar la adopción de medidas orientadas a la mejora continua de la organización.[8]

Problematización exegética y/o fáctica

Para mejor comprensión de lo expuesto, daremos tan solo un ejemplo de una cuestión de vital importancia y trascendental, como lo es el contenido normativo del artículo 72 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco (LJAEJ).

El texto del artículo refiere:

> "Artículo 72. La sentencia deberá dictarse dentro de los veinte días que sigan a la notificación del auto en que se cite para sentencia. Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquellas que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana del acto o de la resolución impugnada."
>
> Subrayado añadido.

---

ministración de Empresas de la Escuela Universitaria de Estudios Empresariales, Núm. 12 de la Edit. Universidad del País Vasco - Euskal Herriko Unibersitatea (UPV/EHU), España, pp. 73-103 en http://www.sc.ehu.es/seweb/webcentro/cas/publica/numeros/n12/4.pdf consultado el 22 de enero de 2012 a las 10:00 horas.

8. PUBLICACIONES VERTICE, Op. Cit.

En el primer precepto legal transcrito, ya se advierte una redacción sujeta a múltiples interpretaciones, al señalar que se deben examinar primero aquellas causas de ilegalidad que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana del acto o resolución impugnada, con motivo de que una nulidad absoluta no siempre atiende las verdaderas pretensiones del justiciable, como el caso de una declaratoria en ese sentido de una resolución impugnada en el juicio contencioso administrativo por vicios formales, pero omitiendo examinar los conceptos de anulación de fondo; de ahí que sea necesario entonces que el legislador privilegie de manera más clara el estudio de esa índole cuando así se exponga, porque de ser fundado alguno de ellos, el alcance sería eliminar en forma total los efectos del acto en controversia, sin posibilidad de reiterarlo, con el objeto de garantizar el principio de mayor beneficio en favor del gobernador, quien tiene un interés superior en la resolución sustancial; acorde lo anterior con la garantía de justicia completa prevista en el ordinal 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A manera de ejemplo, el vicio de ilegalidad detectado en cuanto a la incompetencia de la autoridad demandada, tiene por objeto anular lisa y llanamente el acto controvertido, es decir, no se le debe vincular a realizar uno nuevo, por lo que su decisión no podrá tener un efecto conclusivo sobre el acto jurídico material que lo motivó; como lo plantea la Jurisprudencia que aquí se inserta:

> "NULIDAD. LA DECRETADA POR INSUFICIENCIA EN LA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, DEBE SER LISA Y LLANA. *En congruencia con la jurisprudencia 2a./J. 52/2001 de esta Segunda Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, noviembre de 2001, página 32, con el rubro: "COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. LA NULIDAD DECRETADA POR NO HABERLA FUNDADO NO PUEDE SER PARA EFECTOS, EXCEPTO EN LOS CASOS EN QUE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA RECAIGA A UNA PETICIÓN, INSTANCIA O RECURSO.", se concluye que cuando la autoridad*

emisora de un acto administrativo no cite con precisión el apartado, fracción, inciso o subinciso correspondiente o, en su caso, no transcriba el fragmento de la norma si ésta resulta compleja, que le conceda la facultad de emitir el acto de molestia, el particular quedaría en estado de inseguridad jurídica y de indefensión, al desconocer si aquélla tiene facultades para ello, por lo que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberá declarar la nulidad lisa y llana del acto administrativo emitido por aquélla, esto es, no la vinculará a realizar acto alguno, por lo que su decisión no podrá tener un efecto conclusivo sobre el acto jurídico material que lo motivó, salvo el caso de excepción previsto en la jurisprudencia citada, consistente en que la resolución impugnada hubiese recaído a una petición, instancia o recurso, supuesto en el cual deberá ordenarse el dictado de una nueva en la que se subsane la insuficiente fundamentación legal."[9]

Contradicción de tesis 34/2007-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 28 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Hilda Marcela Arceo Zarza.

Tesis de jurisprudencia 99/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintitrés de mayo de dos mil siete.

Sin embargo, existe un caso de excepción previsto en tesis jurisprudenciales, consistente en que cuando la resolución impugnada hubiese recaído a una petición, instancia o recurso, la sentencia de nulidad deberá ordenar el dictado de una nueva, aunque dicho efecto sólo tuviera como consecuencia el que la autoridad demandada se declare incompetente y decline la competencia, pues de otra manera se dejarían sin resolver dichas peticiones, instancias o recursos, lo que contravendría el principio de seguridad jurídica contenido en el artículo 16 de la Carta Magna.

9. Época: Novena Época, Registro: 172182, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Junio de 2007, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a./J. 99/2007, Página: 287.

"COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. LA NULIDAD DECRETADA POR NO HABERLA FUNDADO NO PUEDE SER PARA EFECTOS, EXCEPTO EN LOS CASOS EN QUE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA RECAIGA A UNA PETICIÓN, INSTANCIA O RECURSO. *Si la ausencia de fundamentación de la competencia de la autoridad administrativa que emite el acto o resolución materia del juicio de nulidad correspondiente, incide directamente sobre la validez del acto impugnado y, por ende, sobre los efectos que éste puede producir en la esfera jurídica del gobernado, es inconcuso que esa omisión impide al juzgador pronunciarse sobre los efectos o consecuencias del acto o resolución impugnados y lo obliga a declarar la nulidad de éstos en su integridad, puesto que al darle efectos a esa nulidad, desconociéndose si la autoridad demandada tiene o no facultades para modificar la situación jurídica existente, afectando la esfera del particular, podría obligarse a un órgano incompetente a dictar un nuevo acto o resolución que el gobernado tendría que combatir nuevamente, lo que provocaría un retraso en la impartición de justicia. No obsta a lo anterior el hecho de que si la autoridad está efectivamente facultada para dictar o emitir el acto de que se trate, pueda subsanar su omisión; además, en aquellos casos en los que la resolución impugnada se haya emitido en respuesta a una petición formulada por el particular, o bien, se haya dictado para resolver una instancia o recurso, la sentencia de nulidad deberá ordenar el dictado de una nueva, aunque dicho efecto sólo tuviera como consecuencia el que la autoridad demandada se declare incompetente, pues de otra manera se dejarían sin resolver dichas peticiones, instancias o recursos, lo que contravendría el principio de seguridad jurídica contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*"[10]

Contradicción de tesis 92/2000-SS. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 17 de octubre de 2001. Unanimidad de cuatro votos.

10. Época: Novena Época, Registro: 188431, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Noviembre de 2001, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a./J. 52/2001, Página: 32.

Ausente: Juan Díaz Romero. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Andrea Zambrana Castañeda.

Tesis de jurisprudencia 52/2001. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiséis de octubre de dos mil uno.

En ese tenor, se sigue de igual manera vía jurisprudencial, que una vez observada esa regla de prelación, según la cual el estudio de los conceptos de nulidad o, en su caso, el análisis oficioso debe atender en primer lugar la cuestión que atañe a la fundamentación de la aludida competencia, el órgano jurisdiccional continúa sujeto al principio de completitud en la impartición de justicia, propio de la garantía consagrada en el artículo 17 constitucional, así como al de mayor beneficio para el actor –no previsto de manera expresa, se reitera, en la Ley de Justicia Administrativa que nos atañe–, ya que si bien es cierto que aquél no puede obtener un beneficio mayor de carácter formal cuando se ha establecido que la resolución impugnada se encuentra indebida o insuficientemente fundada por la razón precisada, también lo es que de acuerdo a lo colegido, se pondera aún que las Salas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, deben hacerse cargo de los conceptos de impugnación referentes a cuestiones de fondo que, de resultar fundados, podrían generar un mayor beneficio al particular por virtud de una nulidad que, aun siendo lisa y llana, no sólo habría de obedecer a un vicio formal, sino además, a otro material o de fondo y de consecuencias contundentes, al impedir a la autoridad actuar nuevamente en el mismo sentido en su perjuicio, en los casos que así lo amerite.

"NULIDAD LISA Y LLANA. CUANDO LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA LA DECLARAN POR INSUFICIENTE O INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA O DE LA QUE HUBIERE ORDENADO O TRAMITADO EL PROCEDIMIENTO DEL CUAL DERIVÓ LA RE-

SOLUCIÓN IMPUGNADA, TAMBIÉN DEBEN HACERSE CARGO DE LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN REFERENTES A CUESTIONES DE FONDO QUE, DE RESULTAR FUNDADOS, PODRÍAN GENERAR UN MAYOR BENEFICIO AL ACTOR AL IMPEDIR A LA AUTORIDAD ACTUAR NUEVAMENTE EN EL MISMO SENTIDO EN SU PERJUICIO. *Conforme al criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando en la sentencia definitiva de un juicio contencioso administrativo federal el tribunal resolutor estima que la fundamentación de la competencia de la autoridad demandada o de la que hubiere ordenado o tramitado el procedimiento del cual derivó la resolución impugnada resulta indebida o insuficiente, bien sea a partir de un estudio oficioso o por resultar fundados los argumentos del actor en la parte relativa, lo procedente es declarar la nulidad lisa y llana, en términos de la interpretación de los artículos 51, fracción II y 52, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia 2a./J. 99/2007, de rubro: "NULIDAD. LA DECRETADA POR INSUFICIENCIA EN LA FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, DEBE SER LISA Y LLANA.", publicada en la página 287 del Tomo XXV, junio de 2007, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Por otro lado, la misma Segunda Sala del Alto Tribunal, al declarar improcedente la contradicción de tesis 164/2007-SS, indicó que ese tipo de nulidad es la de mayor beneficio formal y que, por ende, su estudio debe llevarse a cabo en primer lugar, en tanto que implica la insubsistencia del acto de la autoridad, sin vincular a ésta para que subsane los vicios que hubieren generado la anulación, como sí acontecería con una sentencia de nulidad "para efectos"; textualmente, y refiriéndose a la nulidad por vicios en la fundamentación de la competencia, dicha Sala señaló: "... la declaratoria dará lugar a la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, beneficio de tal rango que formalmente no admite uno mayor para el actor", agregando que, en tal caso, lo que se reparará con ese tipo de nulidad será una infracción directa al primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De lo anterior se sigue que una vez observada esa regla de prelación, según la cual el estudio de los conceptos de nulidad o, en su caso, el análisis oficioso debe atender en primer lugar la cuestión que atañe a la fundamentación de la aludida competencia, el órgano jurisdiccional sigue sujeto al principio de com-*

pletitud en la impartición de justicia, propio de la garantía consagrada en el artículo 17 constitucional, así como al de mayor beneficio para el actor, que deriva del artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que si bien es cierto que aquél no puede obtener un beneficio mayor de carácter formal cuando se ha establecido que la resolución impugnada se encuentra indebida o insuficientemente fundada por la razón precisada, también lo es que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben hacerse cargo de los conceptos de impugnación referentes a cuestiones de fondo que, de resultar fundados, podrían generar un mayor beneficio al particular por virtud de una nulidad que, aun siendo lisa y llana, no sólo habría de obedecer a un vicio formal, sino además, a otro material o de fondo y de consecuencias contundentes, al impedir a la autoridad actuar nuevamente en el mismo sentido en su perjuicio, lo cual es acorde con la garantía de justicia completa prevista en el invocado artículo 17, al igual que en acatamiento al numeral 14 de la propia Ley Fundamental, lo que es congruente con la diversa jurisprudencia 2a./J. 155/2007, publicada en la página 368 del Tomo XXVI, agosto de 2007, del indicado medio de difusión y Época, de rubro: "AMPARO DIRECTO. SUPUESTO EN QUE EL ACTOR EN UN JUICIO DE NULIDAD TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR EN AQUELLA VÍA UNA RESOLUCIÓN DE NULIDAD LISA Y LLANA."[11]

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO AUXILIAR, CON RESIDENCIA EN GUADALAJARA, JALISCO.

En esa tesitura, como parte de las mejoras se propone incorporar el numeral 72 de la ley en estudio el principio de mayor beneficio; así como de manera expresa el estudio oficioso de la competencia por ser una cuestión de orden público

11. Época: Novena Época, Registro: 163599, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, Octubre de 2010, Materia(s): Administrativa, Tesis: III.1o.T.Aux.12 A, Página: 3125.

Marco de Derecho Comparado Estratégico

Podremos observar con claridad, cómo es que se regulan algunas de las instituciones jurídicas examinadas en otras latitudes, tanto en el orden local como en el federal, de manera que se puedan advertir las diferencias marcadas, elegidas por ser ordenamientos novedosos y/o de reconocido criterio o influencia jurídica, con los que se cumplen los extremos del benchmarking por proceso.

a) Matriz comparativa con la legislación contenciosa-administrativa del Estado de Nuevo León.

LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE JALISCO	LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE NUEVO LEON
Artículo 75. Serán causas de anulación de una resolución, de un acto o de un procedimiento administrativo: I. La incompetencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución o el acto impugnado;	Artículo 44. Son causas de ilegalidad y por tanto de anulación de los actos impugnados, los siguientes: I. Incompetencia de la autoridad. … Por ser de orden público el Tribunal podrá hacer valer de oficio la incompetencia de la autoridad que emitió la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que deriva, así como la ausencia total de fundamentación y motivación en dicha resolución y la falta de firma autógrafa del servidor público emisor del acto.
Artículo 72. La sentencia deberá dictarse dentro de los veinte días que sigan a la notificación del auto en que se cite para sentencia. Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquellas que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana del acto o de la resolución impugnada.	Artículo 87. Las sentencias deberán ser debidamente fundadas y motivadas, congruentes y exhaustivas. Su redacción contendrá: II. El análisis de la procedencia del juicio y de los conceptos de agravio consignados en la demanda, para cuyo orden de estudio deberán atenderse preferentemente quellos que impliquen un mayor beneficio para el demandante;

Artículo 84. Recibida la excitativa de justicia, el Presidente del Tribunal solicitará el informe al Magistrado de que se trate, o al ponente que corresponda, quien deberá rendirlo en el plazo de 24 horas. Si se encuentra fundada la excitativa, se le otorgará un plazo que no excederá de diez días para que sea formulado el proyecto respectivo o la sentencia correspondiente. Si no cumpliere con dicha obligación, será substituido en la instrucción o ponencia de que se trate, en la forma prevista para el caso de excusa.	Artículo 88 Bis. Las partes podrán formular Excitativa de Justicia ante el Presidente del Tribunal cuando el Magistrado Instructor no dicte sentencia dentro del plazo señalado en la ley. Recibida la Excitativa de Justicia, el Presidente del Tribunal solicitará el informe al Magistrado de que se trate, quien deberá rendirlo en un plazo de 5 días. Si se encuentra fundada la excitativa se otorgará un plazo que no excederá de 15 días para que el Magistrado dicte la sentencia correspondiente. La excitativa quedará sin materia si durante su trámite el Magistrado instructor dicta sentencia.
* No se contempla dicho apartado.	DE LOS CRITERIOS DE INTERPRETACION Artículo 98. Los criterios de interpretación de la Ley, sustentados por la Sala Superior, serán obligatorios para el Tribunal, siempre que lo resuelto se sustente en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario. …

b) Matriz comparativa con la legislación contenciosa-administrativa del Estado de Veracruz.

LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE JALISCO	CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE
* No está prevista la suplencia de la deficiencia de la queja.	Artículo 325. Las sentencias que dicte el Tribunal deberán contener: VII. La suplencia de la deficiencia de la queja del particular, sin cambiar los hechos planteados por las partes, cuando: a) Exista violación manifiesta de la Ley que deje sin defensa al particular; b) Se viole el derecho del particular a la tutela judicial efectiva; o c) El acto carezca de fundamentación y motivación; y

c) Matriz comparativa con la legislación con la legislación contencio-sa-administrativa del Estado de Guanajuato.

LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE JALISCO	CODIGO DE PROCEDIMIENTO Y DE Y JUSTICIA ADMINISTRATIVO PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO
Artículo 74. La sentencia definitiva podrá: I. Reconocer la validez de la resolución o del acto impugnado; II. Declarar la nulidad de la resolución o acto combatido; y III. Decretar el sobreseimiento.	Artículo 300. Los efectos de la sentencia serán: I. Reconocer, total o parcialmente, la legalidad y validez del acto o resolución impugnado; II. Decretar, total o parcialmente, la nulidad del acto o resolución combatido y las consecuencias que de éstos se deriven; III. Decretar la nulidad del acto o resolución impugnado, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad deba cumplir; IV. Modificar el acto o resolución impugnado; V. Reconocer la existencia de un derecho; y
Artículo 75. Serán causas de anulación de una resolución, de un acto o de un procedimiento administrativo: I. La incompetencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución o el acto impugnado;	Artículo 302. Se declarará que un acto o resolución es nulo, cuando se demuestre alguna de las siguientes causales: I. Incompetencia del servidor público que lo haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva; El juzgador podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar el acto impugnado y la ausencia total de fundamentación o motivación en el mismo.

d) Matriz comparativa con la legislación con la legislación contenciosa-administrativa federal.

LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE JALISCO	LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
Artículo 76. La sentencia que declare la nulidad de un acto o resolución tendrá por objeto nulificar las consecuencias de éste y, en su caso, restituir al particular en el goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de que hubiere ocurrido el acto o resolución impugnada cuando el acto fuere de carácter positivo; y cuando fuere de carácter negativo, tendrá el efecto de obligar a la autoridad responsable a que subsane las omisiones en que hubiere incurrido. … Las sentencias que se emiten en el caso de elementos de los cuerpos de seguridad pública del estado o sus municipios, que hayan sido cesados o removidos de su cargo, por ningún motivo procederá su instalación o restitución y, en su caso, sólo procederá la indemnización constitucional, si resultó inocente su reinstalación será a juicio del patrón.	ARTÍCULO 50. Las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios. … Hecha excepción de lo dispuesto en fracción XIII, apartado B, del artículo 123 Constitucional, respecto de los Agentes del Ministerio Público, los Peritos y los Miembros de las Instituciones Policiales de la Federación, que hubiesen promovido el juicio o medio de defensa en el que la autoridad jurisdiccional resuelva que la separación, remoción, baja, cese, destitución o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada; casos en los que la autoridad demandada sólo estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tengan derecho, sin que en ningún caso proceda la reincorporación al servicio.
Artículo 75. Serán causas de anulación de una resolución, de un acto o de un procedimiento administrativo: I. La incompetencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución o el acto impugnado;	ARTÍCULO 51. Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales: I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución. El Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución. Cuando resulte fundada la incompetencia de la autoridad y además existan agravios encaminados a controvertir el fondo del asunto, el Tribunal deberá analizarlos y si alguno de ellos resulta fundado, con base en el principio de mayor beneficio, procederá a resolver el fondo de la cuestión efectivamente planteada por el actor.

Se puede observar entonces en este ejercicio tan completo, que en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León se concreta que para el análisis de la procedencia del juicio y de los conceptos de impugnación, debe estudiarse de manera preferente aquellos que impliquen un mayor beneficio para el demandante, cuando el cuerpo normativo del Estado de Jalisco en estudio, se limita a señalar que se debe examinar primero aquellas causales de nulidad que conlleven a declarar una del tipo lisa y llana, cuando en la práctica podemos ver que no siempre es lo más favorable para el accionante.

Luego, de manera expresa se constriñe a examinar de oficio el estudio de la competencia de la autoridad que emite el acto de molestia, que no solo implica la falta de fundamentación al respecto, sino también la indebida; y en esa tesitura, la ausencia total de fundamentación y motivación de la resolución controvertida y la falta de firma autógrafa del servidor público emisor del acto.

Podemos observar también en el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que se agregan bajo la figura jurídica de la suplencia de la queja deficiente, sin cambiar los hechos planteados por las partes, cuando exista violación manifiesta que deje sin defensa al particular o se vulnere su derecho a la tutela judicial efectiva, que en nuestra legislación no se contempla.

Por último, la Ley del Estado de Nuevo León en cita, hace un gran aporte se estima, al integrar un capítulo denominado "DE LOS CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN", que bajo un sistema de Jurisprudencia, establece tesis relevantes en los términos y forma ahí descritos, obligatorios para el Tribunal de lo Administrativo, con el fin de unificar criterios, tan necesario en el Órgano Jurisdiccional del Estado de Jalisco en la materia, que en muchos de los casos se deja en estado de inseguridad jurídica a quienes comparecen para dirimir sus controversias, quienes buscan la forma de que sus asuntos se ventilen en la Sala Unitaria que les dictara con mayor seguridad una sentencia favorable,

aunado a que ello retarda en gran medida la impartición de justicia, con mayor evidencia en la segunda instancia, cuyos integrantes no logran pronunciarse en un sentido unánime o por mayoría. De lo que se aclara que si bien actualmente se encuentra ya regulado, aún no cobra relevancia en su implementación y aplicación.

Conclusiones y propuestas

Lejos de darle un sentido negativo, sería mejor ocuparnos en implementar mecanismos que posibiliten otorgar una justicia pronta, otorgar a los juzgadores herramientas procesales y materiales que le permitan cumplir su función a cabalidad, establecer auditorias periódicas que identifiquen los obstáculos que vulneran dicha actividad, más allá de establecer en la legislación los principios de celeridad, sencillez, inmediatez, entre otros.

Desde luego que una legislación no obstante con poco articulado, debe adecuarse a todas las exigencias que la sociedad le presente, sin embargo, en el ámbito procesal es necesario en muchas de las veces que las reglas queden debidamente plasmadas, de manera que otorguen al Juzgador herramientas jurídicas que le permitan cumplir con la garantía de tutela judicial efectiva, de manera que se pondere la verdadera pretensión de los justiciables puesta en juicio.

Así, se podría estimar necesario incorporar en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, entre otras cuestiones, el principio de mayor beneficio; de manera expresa el estudio oficioso de la competencia por ser una cuestión de orden público; regular de manera puntual las medidas cautelares; implementar juicios en línea y sumarios; contar con Salas Especializadas en algunas materias, como lo podrían ser en ambiental, urbanístico; además de establecer mecanismos más eficaces para determinar criterios de interpretación, basado en el de las jurisprudencias, que si bien ya se encuentran regulados actualmente,

no han permeado, a fin de evitar sentencias contradictorias que acarreen incertidumbre jurídica a los demandantes.

Finalmente debe venir la propuesta de reforma correspondiente.

Fuentes de Información

Bibliografías

Alsina H., *Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial.* EDIAR, Buenos Aires, 1957.

De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, 1992.

De Pina, Rafael. Diccionario de derecho. México: Editorial Porrúa, 2007.

Delgadillo Gutierrez, Luís Humberto, *Compendio de Derecho Administrativo,* Editorial Porrúa, 2001.

Dromi, Roberto, *Acto Administrativo,* Editorial Ciencia y Cultura, 2008.

——, *Derecho Administrativo,* Editorial Ciencia y Cultura, 2006.

Echandia, Devis, *Teoría General del Proceso,* Editorial Universidad.

Fernández Ruiz, Jorge, *Diccionario de Derecho Administrativo,* Editorial Porrúa, 2006.

Ferrajoli L. *Diritto y Ragione,* Laterza, Roma–Bari, 1989. Trad. Esp. *Derecho y Razón,* Teoria del pragmatismo penal, TTOTA, Madrid, 2005.

Fiorini, Bartolome A., *Derecho Administrativo Tomos I y II,* Editorial Abeledo Perrot, 1995.

Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo,* Editorial Porrúa, 2006.

Garcia de Enterria, Eduardo y Fernández, Tomás – Ramón, *Curso de Derecho Administrativo,* II, 2ª ed., Ed. Civitas, 1983.

Harrington H.J., 1996, p. 3, Citado por Miren, Gurutza Intxaurburu Clemente, *et. al.* (2005) "Una Revisión Teórica de la Herramienta de Benchmarking", en la Revista de Dirección y Administración de Empresas de la Escuela Universitaria de Estudios Empresariales, Núm. 12 de la Edit. Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibersitatea (UPV/EHU), España, pp. 73-103 en http://www.sc.ehu.

es/seweb/webcentro/cas/publica/numeros/n12/4.pdf consultado el 22 de enero de 2012 a las 10:00 horas.

Montes, de Oca y Silva José (1988) "Prolegómenos a la Sociología", Departamento Editorial de la Universidad de Guadalajara. Edición facsimilar del texto impreso en 1949.

Raluy Poudevida, Antonio, Monterde, Francisco, "Diccionario Porrúa de la Lengua Española", Edit. Porrúa, México, 1979.

Rodríguez J., *Estado de Derecho y Democracia*. Instituto Federal Electoral, Ciudad de México, 2001.

Sampieri, Roberto. Metodología de la investigación. México: McGRAW–HILL, 1991.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 2001.

Spendolin, citado por Arámbula, Maravilla Enrique, Et. Al. (2004) "*Benchmarking* para mejorar el funcionamiento de la biblioteca del CUCEA de la UdeG", en Marúm, Elia, Et. Al. –coord- (2004) "Benchmarking en Áreas y Procesos Académicos", Colecc. Biblioteca de la Educación Superior, Serie Apoyo a la Gestión, Edit. ANUIES, México.

Vizcarra Davalos, José, *Teoría General del Proceso,* Editorial Porrúa.

Informática

www.cámaradediputados.org.mx

www.scjn.gob.mx

www.juridicas.unam.mx

Leyes y normativa

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm,

Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco.

Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León, http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_de_justicia_adminis-

trativa_para_el_estado_de_nuevo_leon/ Legislación Estatal 12 de abril de 2013.

Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. http://www.tcaveracruz.gob.mx/material%20extra/marcolegal/ADMINISTRATIVOS161213.pdf, Legislación Estatal 16 de diciembre 2013.

Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, http://congresoweb.congresojal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes.

El cese injustificado de los policías municipales en Jalisco, y su repercusión al erario

The unjustified removal of the members of the municipal police in Jalisco, and their impact on the treasury

Daniel Alejandro Escobedo Márquez

Abogado y Maestro en Derecho corporativo y laboral por la Universidad de Guadalajara, actuario adscrito a la Quinta Sala unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco. correo electrónico: dany_0592@hotmail.com

RESUMEN: A partir de la reforma Constitucional al artículo 123, apartado B, fracción XIII, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 18 de junio del año 2008, han surgido algunos temas respecto de la Seguridad Pública, específicamente para los miembros de las institucionales policiales; en virtud de esta enmienda ya no es posible reincorporar al servicio a un elemento que haya sido cesado, aun cuando una autoridad jurisdiccional haya resuelto que fue injustificada su separación. Y en su lugar, únicamente como medida resarcitoria, el servidor público será acreedor a una "indemnización" y demás prestaciones a que tenga derecho. Lo cual resulta en un menoscabo para el patrimonio de la administración municipal que ha de realizar esta erogación; aunado a que es recurrente este tipo de ceses y a la duración de los procesos ante los tribuales, tiende a acrecentar la dimensión del problema.

ABSTRACT: Since the Constitutional reform to article 123, section B, fraction XIII, published in the "Diario Oficial de la Federation" on June 18, 2008, some issues regarding Public Security of the state have emerged, specifically for members of police institutions; by virtue of this amendment it is no longer possible to reinstate an policeman to work, even if the jurisdictional authority has decided that their separation was unjustified. And instead, only as a compensatory measure, the public servant will receive a "indemnification" and other benefits to which he is entitled. Which results in a reduction for the patrimony of the municipal administration that has to carry out this expenditure, coupled with the fact that this type of dismissal is recurrent and the duration of the proceedings before the courts, issues that tend to increase the dimension of the problem.

Recibido: 01 enero de 2020. Dictaminado: 15 de enero de 2020.

Palabras clave: Seguridad Pública, Erario, Presupuesto de Egresos, Cese Injustificado, Menoscabo.

Keywords: Public Security, Treasury, Expenses Budget, Unjustified Termination, Impairment.

SUMARIO: 1. CONSIDERACIONES PREVIAS. 2. DEL PROCESO ANTE EL ÓRGANO JURISDICCIONAL. 2.1. EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA. 3. DEL ERARIO Y SU MENOSCABO. 4. REFLEXIONES. 5. FUENTES DE CONSULTA.

Consideraciones previas

Comenzaremos diciendo que este es un tema bastante complejo y con un auge muy importante, por lo que resulta sumamente necesario voltear hacia donde está.

Las instituciones policiales se han visto envueltas en múltiples y complejos problemas jurídicos, esto a causa del cese o despido de sus miembros operativos. A estos los define la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, en su artículo 3, fracción XII, en donde establece, que serán:

> XII. Elementos operativos: los integrantes de las instituciones de la Fiscalía Estatal del Estado, de la Policía Vial, dependiente de la Secretaría del Transporte, de seguridad pública municipales, de procuración de justicia y peritos del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, y a todos a quienes se les atribuya ese carácter mediante nombramiento, instrumento jurídico equivalente expedido por autoridad competente o realicen funciones de operadores o supervisores en los centros de comunicación o cabinas de radio de las instituciones de seguridad pública o lleven a cabo funciones operativas en las áreas previstas por el artículo 5º de esta ley;

Obedeciendo la jerarquía de normas comenzaremos hablando de lo que sucede a nivel constitucional; en esta tesitura traemos a la vista el artículo 123, apartado B, fracción XIII, que a la letra señala:

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Del que denotamos tres cuestiones importantes: primero, que estos miembros de las instituciones policiales se rigen por sus propias leyes, en específico para el estado de Jalisco, la ya señalada, Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco; segundo, que estos podrán ser separados de sus cargos por dos cuestiones:

1. Si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones; o
2. Removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones.

Y tercero, y más importante para el caso concreto, que pese a que la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio.

Lo importante aquí es esta restricción que nuestra Constitución contiene, ya que si bien parece justo y jurídicamente lógico el que por incurrir en responsabilidad en sus funciones o no cumplir los requisitos que les leyes vigentes en el momento del acto señalan para permanecer en las instituciones sean causa de que un elemento sea cesado de su corporación. Lo que no suena convincente es el que, si llegase a ocurrir un despido, esto es, uno de los anteriores o cualquiera que sea y de la forma que sea, por ejemplo, el que en esencia no se contempla pero que en el ejercicio de la práctica si sucede, "el cese verbal", cuando un superior del policía solo le pide que no se vuelva a presentar a laborar en la institución, ya que desde ese momento queda dado de baja y justificándolo con algún procedimiento interno incoado a este de manera posterior. Sea cual sea la justificación para esto, el artículo referido bloquea de plano cualquier posibilidad de llegar a ser reintegrado al servicio, puesto que el texto constitucional señala que en ningún caso tendremos tal resultado.

Es justo en este supuesto donde se viene a la mente la Contracción de Tesis 293/2011[1], en la que prevaleció con carácter de jurisprudencia

---

1. Registro Núm. 24985; Décima Época; Pleno; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 5, Abril de 2014 , Tomo I, página 96.
   DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.
   JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.
   CONTRADICCIÓN DE TESIS 293/2011. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO Y EL SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 3 DE SEPTIEMBRE DE 2013. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIO: ARTURO BÁRCENA ZUBIETA.
   México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día tres de septiembre de dos mil trece.

el criterio *"DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL"* emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Donde nos deja claro que es tajante la medida constitucional, porque tendríamos el mismo resultado de invocar todos y cada uno de los Tratados Internacionales de los que México es parte y los derecho de que estos emanan, así como podríamos intentar ponderar los derechos que aquí colisionan, pero, por el hecho de que la restricción se encuentra inmersa en la Constitución y prohíbe expresamente el ejercicio de esos Derechos Humanos de que pudiesen gozar los miembros de las instituciones policiales. El desenlace será el mismo, es decir, "no procederá su reincorporación al servicio".

Del proceso ante el órgano jurisdiccional

Por lo que si algún elemento de las instituciones policiales se encuentra en el supuesto de que sea cesado por cualquiera de las razones que ya señalamos o incluso por alguna otra más que no se haya contemplado. Y este interpone un medio de defensa para combatir ese despido del que fue sujeto, el competente para conocer del asunto será el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco. Aquí podría surgir la duda, por qué un Tribunal de competencia administrativa y no uno de Arbitraje y Escalafón, como en esencia debería ser la instancia que conociera de los conflictos entre el Estado y sus trabajadores. Pero, por algunas circunstancias, tales como el origen del derecho burocrático en México, y el que él propio articulo constitucional en cuestión señale que estos servidores públicos "se regirán por sus propias leyes", la SCJN se pronuncio al respecto emitiendo en Pleno la tesis jurispru-

dencial *"SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO. DE LOS CONFLICTOS SUSCITADOS CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SUS AGENTES CORRESPONDE CONOCER, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL DE LO ADMINISTRATIVO."*[2]

Aunado a lo anterior, la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, que entró en vigencia el 1 de enero

---

2. Época: Novena Época
Registro: 181010
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XX, Julio de 2004
Materia(s): Administrativa
Tesis: 2a./J. 77/2004
Página: 428
SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO. DE LOS CONFLICTOS SUSCITADOS CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SUS AGENTES CORRESPONDE CONOCER, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL DE LO ADMINISTRATIVO.
El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 24/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, página 43, de rubro: "POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.", estableció que los miembros de la Policía Municipal o Judicial de ese Estado, al constituir un cuerpo de seguridad pública, mantienen una relación de naturaleza administrativa con el Gobierno Local o Municipal, la cual se rige por las normas legales y reglamentarias correspondientes, por disposición expresa del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo cual se les excluye, lo mismo que a los militares, marinos y personal del servicio exterior, como sujetos de una relación de naturaleza laboral con la institución a la que prestan sus servicios. En congruencia con tal criterio, y tomando en consideración que la Constitución y las leyes secundarias del Estado de Jalisco no señalan con precisión la competencia del Tribunal de Arbitraje y Escalafón o del Tribunal de lo Administrativo para conocer de las demandas promovidas por elementos de seguridad pública contra autoridades del propio Estado o de sus Ayuntamientos, para que se deduzcan pretensiones derivadas de la prestación de sus servicios en su condición de servidores públicos, es inconcuso que dicha competencia debe recaer en el mencionado Tribunal de lo Administrativo, por ser el más afín para conocer de la demanda relativa, en acatamiento al segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Federal, que consigna la garantía de acceso a la justicia.

del año 2018, en su artículo 4 señala a la letra, la propia competencia al respecto:

> Artículo 4. Tribunal - Competencia
> 1. En materia de justicia administrativa, el Tribunal tiene competencia para conocer y resolver de las controversias jurisdiccionales:
> ...
> e) Derivados de la relación administrativa de los integrantes de las instituciones policiales y cuerpos de seguridad pública, estatales y municipales;

Esto contemplado en la ley orgánica, se pronunció en tesitura de lo que la SCJN señaló en aquel entonces. Lo anterior con la salvedad puntualizada en los criterios que sostienen las jurisprudencias emitidas por el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en la Contradicción de tesis 6/2017, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Séptimo, ambos en Materia Administrativa de ese Circuito. Las que señalan que será improcedente el juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, cuando se impugne la resolución que determina la separación definitiva de un elemento de seguridad pública, específicamente por no haber aprobado los exámenes de confianza. Mismas que son visibles en las paginas 1682 y1683 del libro 47, tomo III, octubre del 2017, de la Decima Época, publicadas en la gaceta del Semanario Judicial de la Federación, que en su rubro y texto señalan:

> JUICIO DE NULIDAD DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE JALISCO. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA CUANDO SE IMPUGNA LA RESOLUCIÓN QUE DETERMINA LA SEPARACIÓN DEFINITIVA DE UN ELEMENTO DE SEGURIDAD PÚBLICA POR NO HABER APROBADO LOS EXÁMENES DE CONFIANZA, DEBE APLICARSE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA ESA ENTIDAD FEDERATIVA. Conforme al artículo 29, fracción IX, de la Ley de Justicia Adminis-

trativa del Estado de Jalisco, debe analizarse la procedencia del juicio de nulidad de la competencia del Tribunal de lo Administrativo de esa entidad federativa con base no sólo en los supuestos previstos en la legislación citada, sino también en las demás hipótesis de improcedencia derivadas de alguna norma general distinta. Atento a esa regla, e interpretándola de manera armonizada con el artículo 139 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, se colige que cuando se impugna la resolución que determina la separación definitiva de un elemento de seguridad pública por no haber aprobado los exámenes de confianza, para verificar la procedencia del juicio contencioso administrativo debe aplicarse los que al efecto establece esta última legislación, por así disponerlo expresamente el invocado artículo 29, fracción IX y, además, en razón de que la Ley del Sistema de Seguridad Pública referida resulta ser, por regla general, el sustento jurídico del acto administrativo, y además la que rige todo el procedimiento que debe seguirse en forma previa.

JUICIO DE NULIDAD DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE JALISCO. ES IMPROCEDENTE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 139 DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA ESA ENTIDAD FEDERATIVA, CUANDO SE IMPUGNA LA RESOLUCIÓN QUE DETERMINA LA SEPARACIÓN DE UN ELEMENTO DE SEGURIDAD PÚBLICA POR NO HABER APROBADO LOS EXÁMENES DE CONFIANZA. Conforme al precepto citado, que debe aplicarse en términos del artículo 29, fracción IX, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, cuando se reclama la resolución que determina la separación definitiva de un elemento de seguridad pública por no haber aprobado los exámenes de confianza, es improcedente el juicio en materia administrativa en los casos en que la improcedencia resulta de alguna disposición de la ley.

Quedando puntualizado lo anterior; el Tribunal recibirá el escrito de demanda, se turnará a una de sus Salas Unitarias y esta se abocará a conocer del asunto y su procedencia conforme a lo que prevé la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco; se deberá de llevar por todas y cada una de las etapas procesales que la misma ley de establece

para llegar a dictar su sentencia definitiva y si esta le resulta favorable al policía cesado, es decir, que la Sala Unitaria en sentencia puntualice que la baja, despido o cualquier forma de terminación del servicio, de este ex miembro de las instituciones policiales se realizo de una manera injustificada, le corresponderá:

1. La negación a su reincorporación, como ya señalamos, de conformidad con lo señalado en el artículo constitucional 123 apartado B, fracción XIII. Pero, como medida resarcitoria, se le indemnizará con un total de 3 meses de salario conforme a su ultimo sueldo percibido. El fundamento de esto se encuentra, primero, en el enunciado que el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal señala "*el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho*"; segundo, en el párrafo cuarto del artículo 76 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco; tercero, en los artículos 117[3] y 141[4] de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.
2. El pago de 20 días de salario por año de servicio en la corporación. El cual encuentra su fundamento en artículos 117 y 141 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

---

3. Artículo 117. El Estado o los municipios, según sea el caso, sólo estarán obligados a pagar una indemnización de tres meses de salario, veinte días por año de servicio y partes proporcionarles de las prestaciones correspondientes a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio ni pago de salarios caídos o vencidos, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.
4. Artículo 141. Si el tribunal de control constitucional a través del juicio correspondiente resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, la institución sólo estará obligada a pagar una indemnización de tres meses de salario, veinte días por año de servicio y partes proporcionarles de las prestaciones de gratificación anual, vacaciones, gratificaciones o cualquier otra establecida en los presupuestos correspondientes, sin que en ningún caso proceda la reincorporación al servicio ni el pago de salarios vencidos, cualquiera que sea el resultado del juicio en los términos del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. El pago de salarios caídos o remuneración diaria ordinaria desde el día en que se concretó su cese o baja y hasta el momento en que se realice el pago correspondiente. Lo que se encuentra sustentado en la tesis jurisprudencial: *SEGURIDAD PÚBLICA. INTERPRETACIÓN DEL ENUNCIADO "Y DEMÁS PRESTACIONES A QUE TENGA DERECHO", CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VIGENTE A PARTIR DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008."*[5]

---

5. Época: Décima Época
Registro: 2001770
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 2
Materia(s): Constitucional, Laboral
Tesis: 2a./J. 110/2012 (10a.)
Página: 617
SEGURIDAD PÚBLICA. INTERPRETACIÓN DEL ENUNCIADO "Y DEMÁS PRESTACIONES A QUE TENGA DERECHO", CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VIGENTE A PARTIR DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008.
El citado precepto prevé que si la autoridad jurisdiccional resuelve que es injustificada la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio de los miembros de instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio. Ahora bien, en el proceso legislativo correspondiente no se precisaron las razones para incorporar el enunciado "y demás prestaciones a que tenga derecho"; por lo cual, para desentrañar su sentido jurídico, debe considerarse que tiene como antecedente un imperativo categórico: la imposibilidad absoluta de reincorporar a un elemento de los cuerpos de seguridad pública, aun cuando la autoridad jurisdiccional haya resuelto que es injustificada su separación; por tanto, la actualización de ese supuesto implica, como consecuencia lógica y jurídica, la obligación de resarcir al servidor público mediante el pago de una "indemnización" y "demás prestaciones a que tenga derecho". Así las cosas, como esa fue la intención del Constituyente Permanente, el enunciado normativo "y demás prestaciones a que tenga derecho" forma parte de la obligación resarcitoria del Estado y debe interpretarse como el deber de pagar la

En la que señala expresamente, *"...y debe interpretarse como el deber de pagar la remuneración diaria ordinaria, así como los beneficios, ..."*

4. El pago de prima vacacional hasta el momento en que se sufrague la cantidad. Que tiene soporte en el artículo 32 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, y la tesis jurisprudencial ya señalada "*SEGURIDAD PÚBLICA. INTERPRETACIÓN DEL ENUNCIADO "Y DEMÁS PRESTACIONES A QUE TENGA DERECHO", CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VIGENTE A PARTIR DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008.*" En donde señala literalmente ... *"debe interpretarse como el deber de pagar la remuneración diaria ordinaria, así como los beneficios, recompensas, estipendios, asignaciones, gratificaciones, premios, retribuciones, subvenciones, haberes, dietas, compensaciones o cualquier otro concepto que percibía el servidor público por la prestación de sus servicios, desde que se concretó su separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio y hasta que se realice el pago correspondiente"*.

---

remuneración diaria ordinaria, así como los beneficios, recompensas, estipendios, asignaciones, gratificaciones, premios, retribuciones, subvenciones, haberes, dietas, compensaciones o cualquier otro concepto que percibía el servidor público por la prestación de sus servicios, desde que se concretó su separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio y hasta que se realice el pago correspondiente. Lo anterior es así, porque si bien es cierto que la reforma constitucional privilegió el interés general de la seguridad pública sobre el interés particular, debido a que a la sociedad le interesa contar con instituciones policiales honestas, profesionales, competentes, eficientes y eficaces, también lo es que la prosecución de ese fin constitucional no debe estar secundada por violación a los derechos de las personas, ni ha de llevarse al extremo de permitir que las entidades policiales cometan actos ilegales en perjuicio de los derechos de los servidores públicos, sin la correspondiente responsabilidad administrativa del Estado.

5. El pago de aguinaldo hasta el momento en que se remunere la cantidad. Mismo que encuentra su base, en el artículo 43 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, y la multireferida tesis jurisprudencial *"SEGURIDAD PÚBLICA. INTERPRETACIÓN DEL ENUNCIADO "Y DEMÁS PRESTACIONES A QUE TENGA DERECHO", CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VIGENTE A PARTIR DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008."*

No se considerará en lo sucesivo el pago de vacaciones, en virtud de que dicho pago ya se encuentra implícito en el que la autoridad demandada ha de realizar por concepto de remuneración diaria ordinaria. Y para lo anterior, robustece el siguiente criterio: "VACACIONES. EN EL PAGO DE LOS SALARIOS VENCIDOS VA INMERSO EL PAGO DE LAS"[6]. El cual señala que si el patrón (en el caso concreto nos encontramos con la especie de un patrón genérico, por tratarse de un ente público que es la administración municipal a donde se encuentra adscrito el policía), fue condenado a pagar salarios caídos, entendido también como la re-

---

6. Época: Novena Época
Registro: 201855
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo IV, Julio de 1996
Materia(s): Laboral
Tesis: I.1o.T. J/18
Página: 356
VACACIONES. EN EL PAGO DE LOS SALARIOS VENCIDOS VA INMERSO EL PAGO DE LAS.
Si al patrón se le condena a pagar los salarios caídos durante el lapso en que el actor estuvo separado injustificadamente del trabajo, es inconcuso que en este rubro va inmerso el pago de las vacaciones reclamadas, pues de lo contrario se le estaría obligando a efectuar un doble pago que no encuentra justificación legal ni contractual.
PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

muneración diaria ordinaria, es evidente que, en este, van inmersas las vacaciones reclamadas.

Dictada la sentencia definitiva y habiendo delimitado que derechos le corresponderán al actor en el juicio (policía); la Sala que conozca del asunto, en el momento en que la resolución quede firme, con fundamento en el artículo 490[7] del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, de aplicación supletoria, conforme a lo previsto por el artículo 2[8] de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, se requerirá al actor, a efecto de que exhiba su planilla de liquidación, donde se plantea la cantidad liquida especifica a pagar, por todos y cada uno de los conceptos reconocidos en sentencia definitiva. De esta se le dará vista a la contraparte (autoridad demandada) para que se manifieste al respecto; si así lo hace, se pondrá a la vista de la parte actora lo dicho, esto por un termino de por tres días. Fenecido este plazo, se pronunciará la sentencia correspondiente, que, al caso se tratará de una interlocutoria que resolverá este incidente de liquidación.

No debemos perder de vista, que lo anterior sucederá únicamente, si en sentencia definitiva se reservó determinar el monto total de la condena para cuantificarlo en cantidad liquida hasta el incidente de liquidación respectivo, en términos del articulo 73, fracción IV[9] de la Ley de Justicia Administrativa. De lo contrario en la propia sentencia

---

7. Artículo 490. Si la sentencia no contiene cantidad líquida, la parte a cuyo favor se pronunció, al promover la ejecución presentará su liquidación, de la cual se le dará vista por tres días a la contraria; si ésta nada expone dentro del término fijado, se decretará la ejecución por la cantidad que apruebe el juez; más si manifestare inconformidad, se dará vista de las razones que alegue, a la promovente por tres días. Transcurrido dicho término, el juez fallará lo que proceda, pudiendo, si lo estima conveniente, auxiliarse de peritos. Contra esta resolución no procederá recurso alguno.
8. Artículo 2. Los juicios que se promuevan con fundamento en lo dispuesto por el artículo precedente, se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que determina esta ley. A falta de disposición expresa, y en cuanto no se oponga a lo prescrito en este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles del Estado.
9. Artículo 73. Las sentencias no necesitarán formalismo alguno, pero deberán contener:
   ...

definitiva se puede exponer los términos específicos en que habrá de cumplirse esta y establecer el monto total condenado a pagar.

Ejecución de la sentencia

Debido a que en contra de la sentencia interlocutoria que resuelve el incidente de liquidación no procede recurso alguno, con excepción del Amparo Indirecto, transcurrido el plazo para interponer este, de oficio o a petición de parte, la Sala dictara un auto donde le concederá a la autoridad demandada el plazo de 15 quince días para efecto de que cumpla de manera voluntaria e informe sobre dicho cumplimiento.

Debemos recordar que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, que señalamos como el competente para conocer de este tipo de asuntos, cuenta con la atribución de ejecutar las sentencias que dicta y el fundamento se encuentra en el artículo 85 de la multiseñalada Ley de Justicia Administrativa, que nos especifica como se llevará a cabo el procedimiento, y para efecto de otorgarle coerción se relacionará este precepto con el artículo 10 de esa misma ley que señala a la letra:

> Artículo 10. Las Salas del Tribunal de Justicia Administrativa y su presidente, para hacer cumplir sus determinaciones y para mantener el orden en las diligencias que ante estas se promuevan, podrán hacer uso de los siguientes medios de apremio y medidas disciplinarias:
>
> I. Amonestaciones;
>
> II. Multa, que podrá ser hasta por el monto de ciento veinte veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;
>
> III. Arresto hasta por treinta y seis horas; y
>
> IV. El auxilio de la fuerza pública.

IV. Los términos en que deberá ser cumplimentada la sentencia por parte de la autoridad demandada.

> La elección de los medios de apremio o medidas disciplinarias que deban aplicarse en un caso concreto, es facultad de quien hubiere dictado la resolución cuyo cumplimiento se pretende, o en su caso, de a quién competa el conocimiento del asunto. Para determinar la medida de apremio que corresponda se deberá tomar en consideración el tipo de resolución cuyo cumplimiento se pretende y el grado de peligro que pueda ocasionar la demora en la aplicación de la misma o, en su caso, la gravedad de la falta observada.

Si el plazo concedido fenece y no se ha otorgado tal cumplimiento de manera voluntaria, se decretará la ejecución forzosa de la sentencia y ya que en el articulo 85 señalado, no especifica plazo (días) para efecto de requerir al ente público, se realizará conforme al artículo 19 Bis de la misma ley, que en sentido literario señala:

> Artículo 19 Bis. Se tendrán por señalados cinco días para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de algún derecho cuando la presente ley no señale término.

En el entendido, que, si en estos 5 días que se le otorgo a la administración municipal para efecto de que cumplimentara lo conducente, es omisa en hacerlo; con previa notificación y apercibimiento al respecto, podrá imponérsele una de las medidas de apremio que ya señalamos, o para el caso de que la autoridad cuente con un superior jerárquico se podrá requerir el cumplimiento por tal conducto. En el supuesto de que se le imponga una medida de apremio; se girará oficio a la Secretaría de la Hacienda Pública del Estado de Jalisco, quién resulta ser la competente de hacerla efectiva. Y así será sucesivamente, cada ocasión que se le requiera con apercibimiento de multa y no cumpla en su totalidad se le impondrán estas.

El erario y su menoscabo

Podemos preguntarnos ¿Qué es el erario y cómo es que le repercute esto?, según el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, proviene del latín *aerarius* y se define como "el tesoro público de una nación, provincia o pueblo. Tesoro público es la masa de recursos monetarios y medios de pago que tienen una entidad pública, disponible para efectuar sus gastos." (Jorge Carpizo, 1985).

Comenzaremos señalando puntualmente que los municipios cuentan con un presupuesto de egresos, es decir, un presupuesto de sus gastos para el ejercicio de un año. La organización de este, es por objeto de gasto por partida presupuestal, es decir para que se destinará ese dinero; el rubro 3900 se denomina "otros servicios generales" en él se encuentra el llamado "sentencias y resoluciones por autoridad competente" que como su nombre lo dice, se establece la cantidad a gastar en ese ejercicio fiscal (año) para efecto de pagar sentencias, laudos o resoluciones emitidas por autoridades jurisdiccionales. En concreto, el caso que estamos hablando (policía cesado), el dinero que el ayuntamiento pague a este, de esa partida presupuestal tendría que salir. Con ese objetivo se planea el gasto, porque la administración municipal sabe que en algún momento tendrán que pagar alguna sentencia pronunciada por un Tribunal, que no les haya resultado favorable, o porque esta sentencia se dicto ya hace algún tiempo y se les esta requiriendo por su cumplimiento (pago) y planean ya efectuar la erogación con cargo a esa estimación.

Hablábamos de las multas que se imponen a la administración publica municipal por el incumplimiento de las sentencias, estas se harán efectivas se cual sea el motivo por el que no se efectúe tal cumplimiento en tiempo y forma. Esta sanción por obviedad será pagada del

mismo dinero que contempla el presupuesto, mismo que se integra de impuestos, contribuciones y derechos que los ciudadanos pagamos. Aquí denotamos una cuestión por la cual habría un menoscabo al erario, en relación por todas y cada una de las multas que se apliquen, ya que a pesar de lo que se pueda pensar, no es tan sencillo que después de determinada la cantidad liquida a pagar, se realice este pago, hay procedimientos internos que se tienen que llevar a cabo para efecto de que de manera satisfactoria sea cubierto, aunado a que pueda llegar a suceder que en ese momento la partida presupuestal ya no cuente con la totalidad de lo condenado, habrá que hacer algunos ajustes en el propio presupuesto para ampliarlo o tomar dinero de alguna otra previsión de pago.

Por lo que ve a la partida presupuestal referente a este pago de sentencias emitidas por autoridad competente, tenemos las siguientes consideraciones respecto de las leyes que regulan el tema del presupuesto de egresos, es decir, normas que se encargan de regular los gastos y su manejo. Una de ellas, es la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, la cual en su artículo 21[10], nos menciona, que se deberá observar por parte de las administraciones municipales. Resulta conveniente citar también, la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, en virtud de la similitud que lleva con la norma federal señalada; lo que sería de esperarse ya que es menester que exista una armonización entre las leyes, y en efecto, la legislación estatal concuerda con lo establecido

10. Artículo 21.- Los Municipios y sus Entes Públicos deberán observar las disposiciones establecidas en los artículos 8, 10, 11, 14, 15 y 17 de esta Ley.
Adicionalmente, los Municipios y sus Entes Públicos deberán observar lo previsto en el artículo 13 de esta Ley. Lo anterior, con excepción de la fracción III, segundo párrafo de dicho artículo, la cual sólo será aplicable para los Municipios de más de 200,000 habitantes, de acuerdo con el último censo o conteo de población que publique el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
Las autorizaciones a las que se hace mención en dichos artículos serán realizadas por las autoridades municipales competentes.

en la reglamentación federal. Del mismo modo señalamos de manera puntual, que la invocamos en segundo plano por la jerarquía que guarda respecto de la otra. Del análisis de ambas encontramos:

	LEY DE DISCIPLINA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS		LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO DEL ESTADO DE JALISCO
	ARTÍCULO	ANÁLISIS	ARTÍCULO AFÍN
1	Artículo 8.- Toda propuesta de aumento o creación de gasto del Presupuesto de Egresos, deberá acompañarse con la correspondiente fuente de ingresos distinta al Financiamiento, o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto.	El precepto es claro; nos abocaremos en especifico al supuesto en el que la propuesta de aumento deberá compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto. Es decir, que, si es necesario ampliar la partida presupuestal referente a "sentencias y resoluciones por autoridad competente, se tendrá que promover la reducción de alguna otra.	Artículo 47. A toda iniciativa de modificación al Presupuesto de Egresos que presente el Titular del Poder Ejecutivo al Congreso del Estado, que represente aumento del gasto público, deberá acompañarse la previsión de ingresos necesarios para sufragarlo o en su caso la compensación mediante reducciones en otras previsiones de gasto.
2	Artículo 10.- En materia de servicios personales, las entidades federativas observarán lo siguiente: I. La asignación global de recursos para servicios personales que se apruebe en el Presupuesto de Egresos, tendrá como limite, el producto que resulte de aplicar al monto aprobado en el Presupuesto de Egresos del ejercicio inmediato anterior, una tasa de crecimiento equivalente al valor que resulte menor entre: a) El 3 por ciento de crecimiento real, y b) El crecimiento real del Producto Interno Bruto señalado en los Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio que se está presupuestando. En caso de que el Producto Interno Bruto presente una variación real negativa para el ejercicio que se está presupuestando, se deberá considerar un crecimiento real igual a cero. Se exceptúa del cumplimiento de la presente fracción, el monto erogado por sentencias laborales definitivas emitidas por la autoridad competente. …	El presente arábigo, es puntual respecto a la cuestión que nos atañe, ya que únicamente exceptúa a la partida presupuestal en donde se contemplan las sentencias laborales definitivas de la asignación de recursos y su limite. ¿Que significa eso?, Que el monto que se destine para el pago de sentencias laborales definitivas emitidas por autoridad competente no tendrá tope para la cantidad que se estime. Ya que las demás que contempla el artículo deberán partir teniendo como base el presupuesto de egresos del ejercicio anterior, y solo tendrán la posibilidad de crecer como ahí se señala.	Artículo 29 Bis. En materia de servicios personales, se observará lo siguiente: De conformidad con el Artículo Segundo Transitorio esta fracción I, entrara en vigor para efectos del Presupuesto de Egresos correspondiente al ejercicio fiscal 2018. I. La asignación global de recursos para servicios personales, tendrá como límite, el producto que resulte de aplicar al monto aprobado en el Presupuesto de Egresos del ejercicio inmediato anterior, una tasa de crecimiento equivalente al valor que resulte menor entre: a) El 3 por ciento de crecimiento real, y b) El crecimiento real del Producto Interno Bruto señalado para el ejercicio que se está presupuestando. En caso de que el Producto Interno Bruto presente una variación real negativa para el ejercicio que se está presupuestando, se deberá considerar un crecimiento real igual a cero. Se exceptúa del cumplimiento de la presente fracción, el monto erogado por sentencias laborales definitivas emitidas por la autoridad competente. …
3	Artículo 13.- Una vez aprobado el Presupuesto de Egresos, para el ejercicio del gasto, las Entidades Federativas deberán observar las disposiciones siguientes: … V. La asignación global de servicios personales aprobada originalmente en el Presupuesto de Egresos no podrá incrementarse durante el ejercicio fiscal. Lo anterior, exceptuando el pago de sentencias laborales definitivas emitidas por la autoridad competente. …	Es preciso al señalar que, una vez que se encuentre aprobado el presupuesto de egresos, para el ejercicio del gasto, la asignación global de servicios personales aprobada inicialmente, de ninguna manera podrá incrementarse. A menos que sea para el pago de sentencias laborales definitivas emitidas por la autoridad competente. Es decir, esa clasificación podrá ampliarse a cuál sea la necesidad que se tenga en el ejercicio fiscal.	Artículo 46.- Aprobado el presupuesto de Egresos del Estado, éste regirá para el ejercicio fiscal que corresponda. Cuando por la aplicación de leyes, decretos o acuerdos posteriores a la aprobación del presupuesto impliquen erogaciones no autorizadas, el titular del Poder Ejecutivo, deberá someter a la consideración del Congreso del Estado, las iniciativas de reforma respectivas, acompañadas de la opinión de la Secretaría sobre la viabilidad financiera de la propuesta. La asignación global de servicios personales aprobada originalmente en el Presupuesto de Egresos no podrá incrementarse durante el ejercicio fiscal. Lo anterior, exceptuando el pago de sentencias laborales definitivas emitidas por la autoridad competente.

4	Artículo 14.- Los Ingresos excedentes derivados de Ingresos de libre disposición de las Entidades Federativas, deberán ser destinados a los siguientes conceptos: I. Para la amortización anticipada de la Deuda Pública, el pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores, pasivos circulantes y otras obligaciones, en cuyos contratos se haya pactado el pago anticipado sin incurrir en penalidades y representen una disminución del saldo registrado en la cuenta pública del cierre del ejercicio inmediato anterior, así como el pago de sentencias definitivas emitidas por la autoridad competente, la aportación a fondos para desastres naturales y de pensiones, conforme a lo siguiente: a) Cuando la Entidad Federativa se clasifique en un nivel de endeudamiento elevado, de acuerdo al Sistema de Alertas, cuando menos el 50%; b) Cuando la Entidad Federativa se clasifique en un nivel de endeudamiento en observación, de acuerdo al Sistema de Alertas, cuando menos el 30%, y Los Ingresos excedentes derivados de Ingresos de libre disposición de las Entidades Federativas podrán destinarse a los rubros mencionados en el presente artículo, sin limitación alguna, siempre y cuando la Entidad Federativa se clasifique en un nivel de endeudamiento sostenible de acuerdo al Sistema de Alertas. Cuando la Entidad Federativa se clasifique en un nivel de endeudamiento sostenible de acuerdo al Sistema de Alertas, podrá utilizar hasta un 5 por ciento de los recursos a los que se refiere el presente artículo para cubrir Gasto corriente. Párrafo adicionado DOF 30-01-2018 Tratándose de Ingresos de libre disposición que se encuentren destinados a un fin específico en términos de las leyes, no resultarán aplicables las disposiciones establecidas en el presente artículo.	Comencemos por delimitar que se quiere decir con, ingresos excedentes derivados e Ingresos de libre disposición. Según las fracciones XIX y XX del artículo 2 de la ley que nos encontramos analizando refiere: … XIX. Ingresos de libre disposición: los Ingresos locales y las participaciones federales, así como los recursos que, en su caso, reciban del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas en los términos del artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y cualquier otro recurso que no esté destinado a un fin específico; XX. Ingresos excedentes: los recursos que durante el ejercicio fiscal se obtienen en exceso de los aprobados en la Ley de Ingresos; Estos ingresos que se obtengan en exceso y que no se encuentren destinados a un fin en específico, podran asignarse entre otros, para el pago de sentencias definitivas emitidas por la autoridad competente y más aún, no tendrán limitación. Pero, para que esto suceda se tendrá que observar el nivel de endeudamiento del ente público.	Artículo 53. El ejercicio del gasto, deberá ajustarse a las siguientes disposiciones: V. Los Ingresos excedentes derivados de Ingresos de libre disposición del Estado, deberán ser destinados a los siguientes conceptos: a) Por lo menos el 50 por ciento para la amortización anticipada de la Deuda Pública, el pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores, pasivos circulantes y otras obligaciones, en cuyos contratos se haya pactado el pago anticipado sin incurrir en penalidades y representen una disminución del saldo registrado en la cuenta pública del cierre del ejercicio inmediato anterior, así como el pago de sentencias definitivas emitidas por la autoridad competente, la aportación a fondos para la atención de desastres naturales y de pensiones, y b) En su caso, el remanente para: 1. Inversión pública productiva, a través de un fondo que se constituya para tal efecto, con el fin de que los recursos correspondientes se ejerzan a más tardar en el ejercicio inmediato siguiente, y 2. La creación de un fondo cuyo objetivo sea compensar la caída de Ingresos de libre disposición de ejercicios subsecuentes. Los Ingresos excedentes derivados de Ingresos de libre disposición, podrán destinarse a los rubros mencionados en el presente artículo, sin limitación alguna, siempre y cuando el Estado se clasifique en un nivel de endeudamiento sostenible de acuerdo al Sistema de Alertas.
5	Artículo 15.- En caso de que durante el ejercicio fiscal disminuyan los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, el Ejecutivo de la Entidad Federativa, por conducto de la secretaría de finanzas o su equivalente, a efecto de cumplir con el principio de sostenibilidad del Balance presupuestario y del Balance presupuestario de recursos disponibles, deberá aplicar ajustes al Presupuesto de Egresos en los rubros de gasto en el siguiente orden: I. Gastos de comunicación social; II. Gasto corriente que no constituya un subsidio entregado directamente a la población, en términos de lo dispuesto por el artículo 13, fracción VII de la presente Ley, y III. Gasto en servicios personales, prioritariamente las erogaciones por concepto de Percepciones extraordinarias. En caso de que los ajustes anteriores no sean suficientes para compensar la disminución de ingresos, podrán realizarse ajustes en otros conceptos de gasto, siempre y cuando se procure no afectar los programas sociales.	En el momento de números no muy alentadores, como lo prevé el numeral. Si en el ejercicio fiscal disminuyen los ingresos que se previeron en la Ley de Ingresos, se podrán hacer ajustes. Por orden, primero, gastos de comunicación social; segundo, gasto corriente que no constituya un subsidio entregado directamente a la población; y por último, en gastos de servicios personales, dando prioridad a los gastos por percepciones extraordinarias. En caso de que la reducción en estos no sea suficiente para compensar la disminución, se podrá realizar ajustes en otros conceptos de gasto, mientras no se afecte a los programas sociales. Según la ley, se considera gasto corriente a: … las erogaciones que no tienen como contrapartida la creación de un activo, incluyendo, de manera enunciativa, el gasto en servicios personales, materiales y suministros, y los servicios generales, así como las transferencias, asignaciones, subsidios, donativos y apoyos; Así como se establece que las percepciones extraordinarias son: … los estímulos, reconocimientos, recompensas, incentivos, y pagos equivalentes a los mismos, que se otorgan de manera excepcional a los servidores públicos, condicionados al cumplimiento de compromisos de resultados sujetos a evaluación; así como el pago de horas de trabajo extraordinarias y demás asignaciones de carácter excepcional autorizadas en los términos de las disposiciones aplicables.	Artículo 48. Cuando las asignaciones fijadas en el presupuesto de Egresos resulten insuficientes para el cumplimiento de las funciones de las Unidades Presupuestales, las Dependencias y Entidades interesadas, observando los requisitos y condiciones establecidas en los dos artículos anteriores, solicitarán a la Secretaría que se analice la factibilidad de proponer al Ejecutivo la formulación de iniciativas de reformas al Presupuesto de Egresos. En caso de que durante el ejercicio fiscal disminuyan los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, el Titular del Poder Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría, a efecto de cumplir con el principio de sostenibilidad del balance presupuestario y del balance presupuestario de recursos disponibles, de acuerdo con la en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y la Ley de Deuda y Disciplina Financiera del Estado de Jalisco y sus Municipios, deberá aplicar ajustes al Presupuesto de Egresos en los rubros de gasto en el siguiente orden: I. Gastos de comunicación social; II. Gasto corriente que no constituya un subsidio entregado directamente a la población; y III. Gastos de servicios personales, prioritariamente las erogaciones por concepto de percepciones extraordinarias. En caso de que los ajustes anteriores no sean suficientes para compensar la disminución de ingresos, podrán realizarse ajustes en otros conceptos de gasto, siempre y cuando se procure no afectar los programas sociales.

De los preceptos anteriores denotamos algunas cuestiones específicamente aplicables al concepto de pago de sentencias emitidas por autoridad competente (juzgados, Tribunales, etcétera).

1. Para el momento que una previsión de gasto presupuestal se quede sin activos, podrá presentarse una propuesta de aumento, pero esta deberá acompañarse de una fuente de ingresos, puede ser cualquiera (creación de algún impuesto, aumento a uno de los ya existentes, o a un derecho, etc.) o bien, compensarse en reducciones a otras previsiones. Lo que conlleva el deterioro de esas partidas presupuestales y lo proyectado a realizarse en el ejercicio fiscal.
2. Para la asignación global de recursos personales, existe una regla, la cual consiste en que no podrán crecer a libre arbitrio de quien proyecte o apruebe el presupuesto de egresos; sino que deberá de tomar como base el ejercicio fiscal anterior y de ahí crecer solo lo que la ley le permite. A lo que debemos señalar que, para el concepto del pago de sentencias laborales definitivas emitidas por autoridad competente, queda exento este tope. Motivo por el cual, esta partida presupuestal podrá aumentar a cuál sea la demanda necesaria para el ejercicio fiscal.
3. Una de las restricciones, señala que una vez que se hubiese aprobado el presupuesto de egresos para el ejercicio de gasto, la asignación global de servicios personales aprobada originalmente no podrá incrementarse por ninguna cuestión. Pero, nos encontramos con la sorpresa que de esto queda exento el pago de sentencias laborales definitivas emitidas por autoridad competente. Por lo que a pesar de que pueda ser nocivo para el erario, esta podrá incrementarse según sea necesario para efecto de dar cumplimiento a esas resoluciones.
4. Los ingresos excedentes que según la ley de la materia son "*los recursos que durante el ejercicio fiscal se obtienen en exceso de los aprobados en la ley de ingresos*", podrán ser destinados, entre otras cosas, al pago de sentencias definitivas emitidas por la autoridad

competente; dependiendo el nivel de endeudamiento de la administración, deberá ser el nivel de porcentaje que se pueda utilizar.

5. Un tema que puede suceder y por tal motivo es que la norma lo contempla, es que, durante el ejercicio fiscal, disminuyan los ingresos previstos en la ley de ingresos. Para tal situación, es que se deberán aplicar ajustes al presupuesto de egresos; primero a los gastos de comunicación social; segundo, al gasto corriente[11] que no constituya un subsidio entregado directamente a la población: y tercero a los gastos en servicios personales, priorizando las erogaciones por concepto de percepciones extraordinarias. Y para el caso de que estos recortes no sean suficientes para compensar la disminución de los ingresos, se podrá realizar ajustes en otros conceptos de gasto, mientras no afecte programas sociales.

Reflexiones

Ahora bien, con fundamento en lo anterior podemos señalar, en efecto, el que sean cesados los miembros de las instituciones de manera injustificada o con procedimientos internos endebles y sin fundamento, provocaran la acción por parte del sujeto que se vio violentado en sus derechos, por lo que acudirá al órgano jurisdiccional competente a promover su inconformidad. Lo que, si llega a asistirle el derecho, terminara con una indemnización para este, (por la prohibición constitucional de reintegrarlo al servicio) y el pago de todas y cada una de las prestaciones a que tenga derecho que el Tribunal haya reconocido. Cuestión que por obvias razones generará un menoscabo a las arcas de esa administración municipal.

11. Articulo 2. Fracción XIV. Gasto corriente: las erogaciones que no tienen como contrapartida la creación de un activo, incluyendo, de manera enunciativa, el gasto en servicios personales, materiales y suministros, y los servicios generales, así como las transferencias, asignaciones, subsidios, donativos y apoyos.

Y mas aun, ya que los supuestos podrán ser tales que si, si la partida presupuestal de que dependen los pagos de las sentencias definitivas emitidas por las autoridades competentes llega a ser insuficiente podrá hacerse una reducción a cualquier otra previsión de gasto y esto sin señalar restricción acerca de alguna categoría en especifico, por lo que podría mermar cualquier otra actividad que tenga presupuestada la administración municipal con tal de cumplir con lo dictado por lo órganos jurisdiccionales. Lo que resulta preocupante, es el que se deje de hacer algo que pueda traer un beneficio directo o indirecto a la sociedad, para pagar despidos que pudieron haberse evitado, por un lado, si es que no tenían razón alguna de ser, o en el caso contrario, si es que nacieron a raíz de una conducta imputable o por no cumplir con lo que la leyes al momento dictaban para poder permanecer en la institución, por lo que son justificables, tendrían que, en efecto promoverle al elemento un procedimiento acorde a las leyes y con una debida fundamentación y motivación para evitar así su desestimación en juicio.

Otro supuesto será, que para el caso de ingresos exentes derivador de ingresos de libre disposición, también podrán usarse para el pago de sentencias definitivas emitida por autoridad competente, por lo que, denotamos que se sigue privilegiando a este tipo de cumplimiento, que en esencia no es malo, ya que el extender su debido pago, será mas grande la cantidad y por lo tanto el perjuicio que provoque a las arcas públicas, pero podría utilizarse en un tanto por ciento en gastos que lleven consigo un beneficio a las colonias marginadas, por ejemplo, pavimentar una calle que lo necesite.

Por lo que se concluye, que, si existe una sentencia definitiva que pagar, lo conveniente será que se pague de la manera inmediata posible, con la finalidad de evitar que la cantidad a que ha sido condenada la administración municipal no se vea acrecentada de una manera considerable.

Pero, será mas adecuado el que no sean cesados los miembros de las instituciones policiales de una manera arbitraria y sin justificación probatoria, y aquí se señala claramente que, si a los miembros de las instituciones policiales se les encuentra en un supuesto justificado de cese, se implementen los procedimientos marcados en la ley para efecto de realizar un cese conforme a derecho y que difícilmente se desestime en juicio. Pero si continúa el abuso y se siguen dando de baja policías de manera ilegal, con evidentes violaciones a sus Derechos Humanos, seguirán siendo insuficientes las partidas presupuestales que correspondan al pago de sentencias, y por lo tanto tendremos el mismo resultado del que ya se hablo, deterioro, si bien restrictivo, porque no implica gastar todo el dinero con que se cuenta, pero deterioro, a fin de cuentas.

Bibliografía

Atienza R. Manuel y García Amado Juan A. (2018). *Un debate sobre la ponderación*. Bolivia: Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia.

Gascón Abellán, Marina (Coordinadora). (2014). *Argumentación Jurídica*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Rodriguez, Marcos Del Rosario (2018). *Vademécum en Derecho Constitucional*. Ciudad De México: Tirant Lo Blanch.

Rodríguez Navarro, José Carlos (2018). *Vademécum de Derecho Administrativo*. Ciudad De México: Tirant Lo Blanch.

Escobedo Márquez, Daniel Alejandro (2018). *La Reincorporación Laboral como Derecho Fundamental de los Miembros de las Instituciones Policiales en México. (caso: Jalisco*). (Tesis de maestría). Universidad de Guadalajara. México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Ley General de contabilidad Gubernamental.

Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco.

Ley de Deuda y Disciplina Financiera del Estado de Jalisco y sus Municipios.
Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.
Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.
Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.
Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco.
Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco, para el periodo comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020. Disponible en: https://congresoweb.congresojal.gob.mx/BibliotecaVirtual/legislacion/Ingresos/Presupuesto%20de%20Egresos%20del%20Estado%20de%20Jalisco,%20para%20el%20periodo%20comprendido%20del%2010%20de%20enero%20al%2031%20de%20diciembre%20de%202020..pdf. Fecha de consulta: 17 de abril del año 2020.
Presupuesto de Egresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal del año 2020. Disponible en: https://www.zapopan.gob.mx/transparencia/rendicion-de-cuentas/presupuesto/. Fecha de consulta: 19 de abril del año 2020.
Presupuesto de Egresos del Municipio de Guadalajara, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal del año 2020. Disponible en: https://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/GacetaTomoVIEjemplar23Diciembre19-2019.pdf. Fecha de consulta: 19 de abril del año 2020.

Normas editoriales

revista
Jurídica
Jalisciense

El Consejo Editorial de la **Revista Jurídica Jalisciense**, de la División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara

CONVOCA

A la comunidad científica y académica a la presentación de textos originales e inéditos que sean producto de la investigación científica en el ámbito jurídico para participar en el correspondiente proceso de evaluación y dictaminación en el que se elegirán los artículos que serán publicados

BASES

El texto original, inédito y terminado debe ser enviado en formato digital en procesador Word al correo **revistajuridicajalisciense@gmail.com** atendiendo a los siguientes lineamientos:

1. Letra Times New Roman, tamaño 12 puntos, con 1.5 de interlineado; diseño tamaño carta, por una sola cara, páginas numeradas en el margen superior derecho; extensión mínima de 6 000 palabras y

máxima de 8 000 palabras, equivalentes de 15 a 20 páginas; márgenes en formato normal (2.5 centímetros para los márgenes inferior y superior y 3.0 centímetros para los márgenes izquierdo y derecho).

2. Indicar un título preciso; resumen con extensión máxima de 150 palabras, equivalente a 10 líneas; y de tres a cinco palabras clave. Además, el título, el resumen y las palabras clave deben estar indicadas en idiomas español e inglés.
3. Estructurado para su mejor comprensión en subtítulos y, si los hubiera, en incisos y sub incisos alineados a la izquierda.
4. En modelo de citación APA.
5. Las notas a pie de página deberán ser indicadas dentro del texto con un superíndice arábigo y desarrolladas a pie en tamaño de 10 puntos, con interlineado múltiple.
6. Omitir el nombre de los autores o cualquier dato que permita identificarlos para que sus trabajos sean sometidos en la etapa de evaluación por pares ciegos.
   - A fin de identificación de los autores, deberá adjuntarse en el mismo correo electrónico una ficha en procesador Word con la siguiente información:
   - Nombre completo de los autores
   - Institución a la cual se encuentran actualmente adscritos
   - Nombramiento
   - Grado académico obtenido
   - Breve semblanza curricular (máximo 10 líneas)
   - Fuente de financiación de la investigación en caso de haberla

Proceso de evaluación y dictaminación

El artículo será sometido a revisión por parte del Consejo Editorial respecto del cumplimiento de los requisitos de forma señalados, y para la verificación de la afinidad del tema propuesto a la línea editorial de la

revista. En su caso, se notificará a los autores por correo electrónico la aceptación de su artículo en el proceso de evaluación y dictaminación.

Los artículos aceptados en dicho proceso serán turnados a dos miembros del Comité Editorial para su evaluación y la realización de las observaciones pertinentes. Dicho dictamen será comunicado al autor por correo electrónico, y en caso de que contenga observaciones, éstas deberán ser atendidas por el autor y remitidas al correo de la revista en un plazo de 30 días hábiles para su segundo envío al mismo árbitro para la valoración de las modificaciones hechas por el autor o autora y, de proceder, su visto bueno para publicación.

En caso de que la persona árbitra señale nuevamente correcciones, el procedimiento se repetirá solo por segunda ocasión. En caso de nuevas observaciones o de que las anteriores no hayan sido atendidas satisfactoriamente, se notificará a quien tenga la autoría, que su artículo no es publicable.

Únicamente serán publicados los artículos que hayan obtenido dictámenes favorables o, en su caso, el visto bueno de los árbitros respecto de las modificaciones realizadas en virtud de las observaciones.

En caso de que el artículo obtenga un dictamen positivo y otro negativo, intervendrá un tercer árbitro que determinará su situación.

Publicación de los artículos

Una vez concluido el proceso de evaluación y dictaminación por parte del Comité Editorial de la **Revista Jurídica Jalisciense**, el Consejo Editorial informará a los autores el resultado vía correo electrónico.

Todo documento aprobado para su publicación será preparado por la revista para tal efecto, por lo que se realizarán correcciones de estilo, ortografía, coherencia, sintaxis y homogeneidad en el formato de citación; se enviará la versión final del documento al autor para su aprobación.

Las personas autoras de los artículos que hayan sido aprobados para su publicación recibirán en su correo electrónico un formato para realizar la cesión de los derechos al director de la revista para su publicación y difusión. Este formato deberá ser llenado, impreso, firmado, escaneado y remitido por la misma vía a la revista. Ningún documento será publicado si no se ha dado cumplimiento a este requisito.

Revista Jurídica Jalisciense
AÑO XXX, Núm. 62
Enero-junio 2020
Se terminó de imprimir en enero de 2020
en Kerigma Artes Gráficas
calle Pamplona 1136. Colonia Santa Elena Alcalde
Guadalajara, Jalisco, México.

La edición consta de 200 ejemplares.

Diagramación y cuidado de la edición: Unidad de Apoyo Editorial del CUCSH

CUCSH
Centro Universitario de
Ciencias Sociales y Humanidades

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
CENTRO UNIVERSITARIO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS
COORDINACIÓN DE POSGRADO EN DERECHO