

e-ISSN: 2594-1879

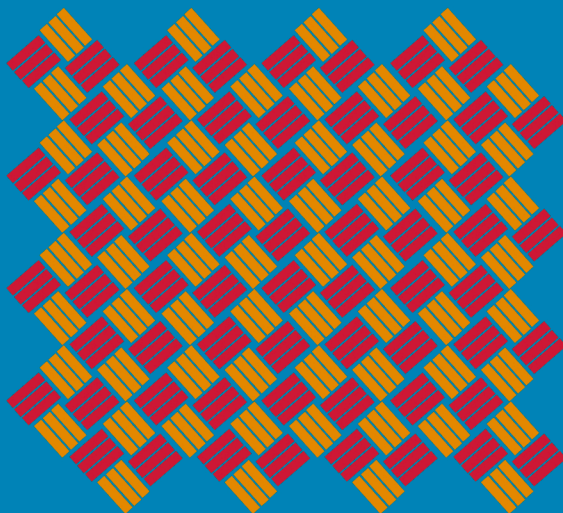
<http://revistas.anahuac.mx/iuristantum>



Facultad
de Derecho

IURIS TANTUM

Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas



Universidad Anáhuac México

MÉXICO AÑO XXXV QUINTA ÉPOCA NÚMERO 34 2021

IURIS TANTUM

2021

Iuris Tantum, Año XXXV, Quinta época, Núm. 34, julio-diciembre de 2021, es una publicación semestral editada por Investigaciones y Estudios Superiores S.C. (conocida como Universidad Anáhuac México), a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho, Av. Universidad Anáhuac núm. 46, Col. Lomas Anáhuac, Huixquilucan, Estado de México, C.P. 52786. Tel.: 55 5628 88 00 ext. 104. <https://www.anahuac.mx/mexico/> Editor responsable: Carlos de Jesús Becerril Hernández.

Reserva de Derechos al Uso Exclusivo núm. 04-2021-032417223800-203, ISSN electrónico: 2594-1879, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor.

Responsable de la última actualización de este número, Facultad de Derecho, Carlos de Jesús Becerril Hernández. Av. Universidad Anáhuac núm. 46, Colonia Lomas Anáhuac, C.P. 52786, Huixquilucan, Estado de México. Tel.: 55 5628 8800 ext. 104. Fecha de la última modificación: 31 de diciembre de 2021.

El contenido de los artículos es total responsabilidad de los autores y no refleja el punto de vista del Editor ni de la Universidad Anáhuac México.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.

Todo el contenido intelectual que se encuentra en la presente publicación periódica se licencia al público consumidor bajo la figura de Creative Commons©, salvo que el autor de dicho contenido hubiere pactado en contrario o limitado dicha facultad a “Iuris Tantum©” o “Universidad Anáhuac México©” por escrito y expresamente.

Iuris Tantum se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.



UNIVERSIDAD ANÁHUAC MÉXICO

Dr. Cipriano Sánchez García, L.C.

RECTOR

Dra. Lorena Rosalba Martínez Verduzco

Mtro. Jorge Miguel Fabre Mendoza

VICERRECTORES ACADÉMICOS

Dr. Jose Pozón López

DIRECTOR DE INVESTIGACIÓN

Mtra. Alma E. Cázares Ruiz

COORDINADORA DE PUBLICACIONES ACADÉMICAS

FACULTAD DE DERECHO

Dr. Alfredo Dagdug Kalife

DIRECTOR

Dr. José Antonio Núñez Ochoa

DIRECTOR DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
JURÍDICAS

**CONSEJO EDITORIAL
REVISTA IURIS TANTUM**

Dr. Alfredo Dagdug Kalife
(Universidad Anáhuac México)
PRESIDENTE DEL CONSEJO EDITORIAL

Dr. José Antonio Núñez Ochoa
(Universidad Anáhuac México)
DIRECTOR GENERAL

Dr. Bernardo Pérez Fernández del Castillo
(Notaria Pública Número 23)
DIRECTOR GENERAL ADJUNTO

Dr. Carlos de Jesús Becerril Hernández
(Universidad Anáhuac México)
DIRECTOR EDITORIAL

CONSEJEROS

Dr. Manuel Alcántara Sáenz
(Universidad de Salamanca, España)

Dr. Francisco Sánchez
(Universidad de Salamanca, España)

Dr. Salvador Martí i Puig
(Universitat de Girona, España)

Dra. Esther del Campo García
(Universidad Complutense de Madrid, España)

Dr. Adrián Bonilla Soria
(Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador)

Dr. José Elías Romero Apis
(Universidad Anáhuac México, México)

Dr. Carlos Matute González
(Escuela Libre de Derecho, México)

Dr. Alejandro Romero Gudiño
(Universidad Anáhuac México, México)

Dr. Ricardo Alonso García
(Universidad Complutense de Madrid, España)

Dr. Diego Valadés Ríos
(Universidad Nacional Autónoma de México, México)

Dr. Sergio García Ramírez
(Universidad Nacional Autónoma de México, México)

Ing. Jorge Tello Peón
(Universidad Anáhuac México México)

Dr. Raúl Canosa Usera
(Universidad Complutense de Madrid, España)

Dr. Lucio Pegoraro
(Universidad de Bolonia, Italia)

Dr. Raffaele de Giorgi
(Universidad de Salento, Italia)

Dr. Horst Dippel
(Universidad de Kassel, Alemania)

Dr. Alfonso Fernández Miranda Campoamor
(Universidad Complutense, España)

Dr. José Félix Palomino Manchego
(Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú)

Magistrado Camilo Andrés Suárez Aldama
(Colombia)

Dr. José María Coello de Portugal
(Universidad Complutense, España)

Dra. Maria Elizabeth Teixeira Guimaraes Rocha
(Brasil)

Dra. María del Refugio González Domínguez
(Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, México)

Dr. Luis Jáuregui
(Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México)

Dr. Gustavo del Ángel Mobarak
(Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, México)

COMITÉ EDITORIAL

Presidente: Dr. José Antonio Nuñez Ochoa
Universidad Anáhuac México

Secretario: Dr. Carlos de Jesús Becerril Hernández
Universidad Anáhuac México

Dr. Carlos Ortíz Solalinde
Universidad Anáhuac México

Dra. Eréndira Salgado Ledesma
Universidad Anáhuac México

Dr. Jose Pozón López
Universidad Anáhuac México

Dr. Santiago Botero Gómez
Universidad Anáhuac México

Dr. Javier Espinoza de los Monteros Sánchez
Universidad Anáhuac México

Dr. Adolfo Laborde Carranco
Universidad Anáhuac México

Dra. Carolina León Bastos
Universidad Anáhuac México

Dra. Sara Pérez Kasparian
Universidad Anáhuac México

Dr. Luis Villalobos García
Universidad Anáhuac México

Dr. Omar García Luna
Universidad Anáhuac México

Dr. Carlos Cabrera Bech
Universidad Anáhuac México

Dra. Iliana Marcela Quintanar Zárate
Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE

CONTENIDO

VARIA

- La inconstitucionalidad de las consultas populares realizadas por Andrés Manuel López Obrador en los años 2018-2021 3
The unconstitutionality of the referendums executed by Andrés Manuel López Obrador in the period of 2018 to 2021
María Fiona Folino González
Universidad Anáhuac México, Facultad de Derecho, México
fionnafol1@gmail.com
<https://doi.org/10.36105/iut.2021n34.01>
- El cambio de la política migratoria México-Estados Unidos del 2018 al 2021... 41
Changes in the migratory policy of Mexico and the United States in the 2018-2021 period
Alicia Gutiérrez González
Universidad Anáhuac México, Facultad de Estudios Globales, México
alicia.gutierrez@anahuac.mx
<https://doi.org/10.36105/iut.2021n34.02>
- La inteligencia estratégica aplicada al cambio..... 57
Strategic intelligence applied to change
Jesús De Miguel
Universidad de Murcia, Centro Universitario ISEN de Cartagena, España
jesus.demiguel@twoworldsci.com
<https://doi.org/10.36105/iut.2021n34.03>
- A first approach to the criminal profile of the femicide perpetrator in Mexico...* 73
Un primer acercamiento al perfil criminal del feminicida en México
Shanodeze Richaud Domínguez
University of Cambridge, United Kingdom, Inglaterra
shany33@msn.com
<https://doi.org/10.36105/iut.2021n34.04>

El exceso ritual manifiesto en el recurso de revocación fiscal 87
The manifest procedural ritualism in the tax administrative appeal for revocation
Luis Eduardo Vázquez Cárdenas
Universidad de La Salle Bajío/Universidad Iberoamericana León, México
<https://doi.org/10.36105/iut.2021n34.05>

La memoria oficial de la Independencia mexicana: el discurso del Gobierno Federal durante las conmemoraciones bicentenarias del 2010 113
The official memory of mexican Independence: the speech of the Federal Government during the bicentenary commemorations of 2010
Inmaculada Verdú Sánchez
Universidad de Valencia, España
Inmaculada.verdu@uv.es
<https://doi.org/10.36105/iut.2021n34.06>

Tārah 5©: modelo de intervención para la atención de la violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas desde un enfoque de seguridad y procuración de justicia 131
Tārah 5©: intervention model for violence prevention against adult, teenage, and infant women, from a security and law enforcement perspective
Carolina Rea Gómez
Universitat de Girona, España
caroreag@hotmail.com
Alfonso J. Motta Allen
Universidad de Quintana Roo, México
alfonso.motta@uqroo.edu.mx
<https://doi.org/10.36105/iut.2021n34.07>

RESOLUCIONES Y CRITERIOS JURISDICCIONALES RELEVANTES

Tema: Derecho de las audiencias

Resuelve SCJN controversia sobre derechos de las audiencias; regresa atribución a órgano regulador y fortalece figura de defensorías 155
Agustín Ramírez Ramírez
Universidad Anáhuac México, Facultad de Derecho, México
agustin.ramirezr@anahuac.mx
<https://doi.org/10.36105/iut.2021n34.08>

RESEÑAS

Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza..... 165

Karina Berrera Ortiz

Universidad Panamericana, México

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n34.09>

Derecho internacional ambiental: dogmática y tutelas ambientales..... 171

Alicia Gutiérrez González

Universidad Anáhuac México, Facultad de Estudios Globales, México

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n34.10>

La evolución del proyecto de nación sinarquista (Del autoritarismo conservador
a la democracia cristiana 1949-1971)..... 177

José Antonio Núñez Ochoa

Universidad Anáhuac México, Facultad de Derecho, México

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n34.11>

VARIA

**La inconstitucionalidad de las consultas populares
realizadas por Andrés Manuel López Obrador
en los años 2018-2021**

**The unconstitutionality of the referendums
executed by Andrés Manuel López Obrador
in the period of 2018 to 2021**

MARÍA FIONA FOLINO GONZÁLEZ
Universidad Anáhuac México, Facultad de Derecho, México
fionnafoll@gmail.com

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n34.01>

Recibido: 17/09/2021

Aceptado: 07/12/2021

RESUMEN

A lo largo de los años se ha venido observando la evolución en lo referente al reconocimiento de los derechos humanos, principalmente en el derecho a la participación política y a la participación ciudadana. El mecanismo de participación ciudadana ha sido indispensable y trascendental en la construcción de una democracia, sin embargo, la intervención de la política, la cual se ha mantenido íntimamente relacionada con el Derecho, en ocasiones ha generado complicaciones para lograr implementar e impulsar la cultura democrática. En el presente trabajo me enfocaré en analizar a la luz de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en la Ley Federal de Consulta Popular (LFCP), y en la doctrina jurídica, qué se considera una consulta popular, las reformas que ha sufrido dicho concepto, los requisitos y procedimientos para realizar una consulta popular, en qué momentos se pueden llevar a cabo, sobre qué temas, si son vinculantes o no, cómo se puede identificar y determinar su constitucionalidad o inconstitucionalidad y quién la determina.

Palabras clave:

consulta popular, democracia, derechos humanos, participación política.

Abstract:

Throughout the years we have been able to observe the worldwide evolution that has arisen regarding the recognition of Human Rights, among them, the Right to Political Participation and the Right to Citizen Participation. The mechanics behind Political Participation have been an essential part and a critical factor in the laying of a foundation upon which a democracy has been built, nevertheless, political intervention, which has been intertwined with the Law, has in occasions set back the full application of democracy and the promotion of its culture. On this paper I will focus on analyzing what a Referendum is, considering the content of the Constitution (the Political Constitution of the United Mexican States or the “PCUMS”) and the Federal Law on Referendums. Furthermore, we will dive into what Legal Doctrine regards as a Referendum. As well, I will focus on the evolution that this concept has undergone, the requirements and procedures to conduct a Referendum, on which topics and at what times can they be conducted, if its results are binding or not, how to identify and determine its constitutionality or lack of it, and who has the legal authority to determine such matter.

Keywords:

referendum, democracy, Human Rights, political participation.

A lo largo del presente trabajo explicaré ciertos conceptos y antecedentes que han generado la evolución de los derechos, en específico los derechos políticos y el vínculo indisoluble que existe entre el poder político y el régimen democrático constitucional. Lo anterior, con el fin de poder entender cómo es que la consulta popular funciona en nuestro país y por qué se manifiesta de dicha manera. Asimismo, en específico analizaré las consultas populares que ha llevado a cabo el actual presidente de México, Andrés Manuel López Obrador entre los años 2018-2021 y determinaré por qué dichas consultas populares no se han realizado conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni a lo establecido en la normatividad aplicable, siendo estas válidas, pero no vinculantes.

De igual manera, pretendo explicar qué se entiende por consulta popular válida y vinculante. Cabe señalar que en diversos medios de comunicación¹ se ha

¹ YÁÑEZ OÑATE, Santiago, “La Suprema Corte de Justicia: ¿vallar o catalizador de consultas populares?”, en *Derecho en Acción*, México, CIDE, 17 octubre 2018; SANTANA GRIMALDO, Ana, “¿Participación Ciudadana? Éstas son todas las consultas populares de AMLO”, en *El Heraldo*, México, 3 de septiembre de 2019; RODRÍGUEZ, Rogelio, “Inconstitucionalidad la Consulta Popular sobre NAIM Propuesta por AMLO”, en *Foro Jurídico*, México, 1 octubre 2018; DOMÍNGUEZ SALINAS, Armando, “La inconstitucionalidad de las consultas populares”, en *Mundo del Abogado*, México, 4 de mayo de 2019.

determinado que las consultas populares realizadas por el actual presidente de México, Andrés Manuel López Obrador han sido inconstitucionales por lo que ahondaré en determinar el número de consultas populares realizadas entre los años mencionados anteriormente, cuántas de ellas han sido inconstitucionales y cuántas se han realizado sin observar los requisitos establecidos en la ley ni en la Constitución. Asimismo, conforme a las consultas populares consideradas inconstitucionales explicaré la problemática que esto causa para la sociedad, la trascendencia que conlleva el que se realicen sin respetar el procedimiento establecido en la propia Constitución y la incertidumbre que genera para una sociedad que el propio presidente no respete la supremacía constitucional. Además, a lo largo del presente se podrá observar por qué se han considerado válidas algunas de las consultas populares realizadas por nuestro presidente, sin haber sido constitucionales ni vinculantes y finalmente determinaré la importancia que tiene el ejercicio de una correcta consulta popular.

El artículo 35 fracción VIII de la Constitución Federal prevé las consultas populares, así como su procedimiento y los requisitos que se deben contemplar para que una consulta popular se realice conforme a derecho, sea constitucional y sea vinculante. Por lo que, con base en dicho artículo, en lo que se establece en la Ley Federal de Consulta Popular, en lo que ha determinado la Suprema Corte de Justicia, así como en la opinión pública se pretende explicar bajo qué criterios se considera que una consulta popular es inconstitucional, aun cuando se puedan cumplir ciertos requisitos que establece el artículo 35 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicho lo anterior, el objetivo de la presente investigación es poder plasmar la importancia que tiene respetar la supremacía constitucional y las leyes secundarias que regulan la materia. Asimismo, en el presente se analizará la importancia que tiene la participación ciudadana dentro de un régimen democrático constitucional, la evolución que ha surgido a lo largo de los años respecto a este tema, la manera en que se ha interpretado, reconocido y se ha ejercido dicho derecho.

De igual manera, pretendo transmitir la trascendencia que tiene el correcto ejercicio de la participación ciudadana tanto por los individuos de una sociedad, como por los poderes políticos, ya que no se trata solamente de intentar involucrarse como ciudadanos, sino de ser conscientes y maduros del por qué uno se está involucrando, qué se intenta con ello, e involucrarse con el fin de lograr un cambio positivo en el país, pudiendo difundir como ciudadanos la importancia que tiene formar parte de una cultura política democrática.

Ahora bien, respecto a las autoridades y al manejo de su poder político se explicará la importancia que tiene el que dichos gobernantes y representantes sepan aplicar la Constitución y la ley en su actuar, ya que esto genera certeza para los gobernados; actuando siempre en observancia a la Constitución y al régimen democrático del que somos parte.

Finalmente, bajo el análisis del presente tema se pretende ejemplificar la influencia que tiene la política en el ámbito jurídico mexicano y la manera en

que la política en ocasiones puede llegar a coartar nuestro orden constitucional, ya que si bien la consulta popular es un mecanismo político en el que se busca concentrar las opiniones de las masas convirtiéndose estas en una sola voz ejercida por los poderes políticos, dichas consultas además de contemplar aspectos políticos, también exigen requisitos democráticos y constitucionales. Dicho lo anterior, el derecho de participación directa solo tiene el alcance que deriva del ordenamiento constitucional vigente, pero será que la fuerza política a lo largo de los años ha desordenado y manipulado nuestro orden constitucional.

Antecedentes de las consultas populares

El presente trabajo tiene como finalidad determinar la inconstitucionalidad de las consultas populares realizadas durante la actual presidencia de Andrés Manuel López Obrador, debido a que no ha cumplido el procedimiento establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 35, fracción VIII) y se determinará cómo es que dichas consultas populares se han considerado válidas, pero no vinculantes. Dicho lo anterior es importante entender y clarificar ciertos conceptos que configuran una sociedad y que han evolucionado hacia la creación de un régimen democrático constitucional. Por lo anterior, el presente trabajo se centrará en explicar 1) La evolución de la participación política en México, conceptos como plebiscito y referéndum y su evolución; 2) El régimen democrático y su vinculación con la política; 3) El conflicto entre el marco constitucional y la política, y finalmente 4) la importancia de las consultas populares como derecho y ejercicio político.

Evolución de la participación política en México

Como se ha podido observar a lo largo de los años, la política se encuentra siempre íntimamente relacionada con el Derecho, recordando que las reglas básicas de funcionamiento de la democracia determinan en términos amplios quién gobierna y cómo gobierna. Por lo que a continuación se explicará la evolución de la participación política en México y la trascendencia de esto.

Respecto a la importancia que surgió al reconocer el derecho a la participación política en nuestro país, surgen dos conceptos importantes que habría que considerar dentro del reconocimiento de dicho derecho, el concepto de plebiscito y referéndum. Cabe señalar que la definición de dichos conceptos puede variar dependiendo del autor que se consulte, ya que algunos los podrán considerar como sinónimos y otros como antónimos. En el caso del autor Serafín Ortiz Ramírez, este considera que dichos términos son sinónimos estableciendo lo siguiente:

el referéndum recibe el nombre de plebiscito, consiste en la consulta que se hace al pueblo para que decida sobre la aprobación o desaprobación de una ley. Bajo este sistema las asambleas legislativas discuten y votan las leyes exactamente como ocurre en el gobierno representativo; pero esas leyes no son jurídicamente perfectas y obligatorias sino hasta después de haber sido aceptadas por el pueblo, quien al

someterlas a su consideración tiene la soberana facultad de aprobarlas o desecharlas. De este modo el pueblo, tiene la última palabra sobre la ley.²

De igual manera, Carlos Sánchez Viamonte considera que dichos conceptos son sinónimos cuando señala que: “referéndum o, en términos generales, plebiscito es la respuesta que da el cuerpo electoral a una consulta que se formula respecto a ciertas medidas de carácter trascendental para la Nación, y para las cuales se cree necesario hacer intervenir directamente la voluntad del pueblo”.³

Ignacio Burgoa Orihuela diferencia dichos conceptos al determinar que:

históricamente, el plebiscito era toda resolución adoptada y votada por la clase plebeya durante la República romana, previa proposición que en las asambleas por tribus formulaban sus tribunos[...]. Como se ve, los plebiscitos originalmente fueron actos resolutivos de la plebs, es decir, de una clase social para la preservación y mejoramiento de sus mismos intereses colectivos frente a la clase patricia y a los órganos del Estado romano que de ésta emanaba. En cambio, el referéndum, como ya lo hemos recordado, es el acto decisorio por virtud del cual los ciudadanos emiten su voto adhesivo o repulsivo a cualquier medida gubernativa que conforme a la Constitución o a la ley deba ser sometida a su aprobación, sin que el sentir mayoritario de los mismos sea la fuente creativa de tal medida sino llanamente su confirmación o rechazamiento. Por consiguiente, y prescindiendo de la impropiedad que denota llamar a dicha votación “plebiscito” como si emanara de una sola clase social —la plebs—, entre éste y el referéndum hay una palpable diferencia, pues el acto plebiscitario es, al menos por su antecedencia histórica, de carácter creativo y no confirmativo o repelente.⁴

No obstante, los diversos criterios planteados anteriormente, dentro del presente trabajo me avocaré a señalar lo que el autor Isidro Olivo de los Santos considera respecto de dichos mecanismos. Para dicho autor el referéndum es: “una institución democrática mediante la cual un órgano o autoridad del Estado realiza una consulta a los ciudadanos o cuerpo electoral para que manifiesten su afirmativa o negativa respecto al asunto que es sometido a su consideración”.⁵ Lo anterior puede ser la aprobación o rechazo para cualquier acto de gobierno, o para la creación de normas jurídicas, estableciendo el autor que su “teleología estriba en fortalecer el respeto a la voluntad soberana del pueblo expresada en el texto constitucional”,⁶ por lo que esto surge de un régimen representativo en donde hay una relación entre gobernantes-gobernados y una Constitución.

Es importante mencionar que a pesar de que el pueblo pueda actuar y expresar su conformidad o disconformidad respecto a una situación en particular, el

² Cit. OLIVO DE LOS SANTOS, Isidro, *Plebiscito y referéndum. Concepciones terminológicas entre la democracia directa y la representativa, puntual tratamiento en el constitucionalismo estatal mexicano y comparado*, México, UNAM, 2010, p. 491.

³ *Idem*.

⁴ *Ibidem*, p. 492.

⁵ *Ibidem*, p. 494.

⁶ *Idem*.

pueblo se encuentra limitado, ya que el acto o ley que se someta a decisión de la sociedad debe de apegarse a lo establecido en la propia Constitución, por lo que no se trata de una soberanía plena, sino que existe de antemano un régimen y texto constitucional al cual se deben de apegar tanto los gobernados como el gobernante.

Por otro lado, señala el autor que el plebiscito contiene definiciones mucho más diversas, estableciendo que el plebiscito es: “utilizado, generalmente, para consultas de actos o decisiones del gobernador o titular del Poder Ejecutivo estatal”.⁷ Señala el autor también que el plebiscito no corresponde a una democracia constitucional representativa, mientras que el referéndum sí.

Es menester mencionar que en nuestro país ambos conceptos han sido recogidos y estampados en los textos constitucionales mexicanos y aunque en nuestro texto constitucional federal actual no se contemplen dichos términos, el referéndum estuvo vigente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regulada en el artículo 73 (facultades del Congreso), fracción VI, base segunda.⁸ Dicho concepto se estableció en la Constitución a partir del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977.

Sin embargo, dicha disposición fue derogada a través de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1987, en la que se precisa la nueva naturaleza jurídica del Distrito Federal y se crea una Asamblea de Representantes del Distrito Federal.⁹

Cabe señalar que actualmente en las Constituciones de ciertos Estados de la República mexicana se siguen contemplando dichos mecanismos:

- (a) la Constitución de Aguascalientes (contempla la figura del plebiscito y referéndum).
- (b) la Constitución de Jalisco (contempla la figura del plebiscito y referéndum).
- (c) la Constitución de Guanajuato (contempla la figura del plebiscito y referéndum).
- (d) la Constitución de San Luis Potosí (contempla la figura del plebiscito y referéndum).
- (e) la Constitución de Tabasco (contempla la figura del plebiscito y referéndum).
- (f) la Constitución de Zacatecas (contempla la figura del plebiscito y referéndum).¹⁰

⁷ *Ibidem*, p. 501.

⁸ El fundamento constitucional se encuentra en el artículo 73, fracción VI de la CPEUM de 1917, mediante Decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la CPEUM, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el día 06 de diciembre de 1997.

⁹ OLIVO DE LOS SANTOS, Isidro, *Plebiscito y referéndum. Concepciones terminológicas entre la democracia directa y la representativa, puntual tratamiento en el constitucionalismo estatal mexicano y comparado*, México, UNAM, 2010, p. 485.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 503-521.

Ahora bien, después de analizar la evolución que ha habido en nuestro país respecto a la participación política, ejercida a través de mecanismos como lo son el *plebiscito* o *referéndum*, ahora es menester explicar la figura de la *consulta popular*, su importancia y transformación.

De acuerdo con la consulta popular en México, recordemos que en la filosofía política existen conceptos como lo son la *democracia directa* y la *democracia representativa*. La democracia directa se refiere a una forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder, esto significa que “el pueblo, reunido en asamblea, delibera y decide en torno a los asuntos públicos”.¹¹ Mientras que la democracia representativa recae en los partidos políticos que representan la voz de la ciudadanía.

A lo largo de la historia, la participación política en México también evolucionó y se transformó, tanto la manera de interpretarla como la manera en que se ejercía. Anteriormente en México, algunos abogaban por erradicar la participación de la ciudadanía argumentando que no debía interferir el pueblo en las decisiones políticas y señalaban que se debía de delegar dicha tarea a las autoridades competentes.

Aunado a lo anterior, es importante mencionar que, dentro de la figura de participación ciudadana, surgieron también ciertas transformaciones referentes a la historia del concepto de *consulta popular* en México. Actualmente dicho mecanismo se encuentra regulado en el artículo 35, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, cabe señalar que su antecedente es la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de junio de 1995.¹²

El concepto de *consulta popular* ha sufrido una transformación importante tanto en el propio término como en su uso y aplicación. Inicialmente era conocido como *consulta vecinal* y consistía en lo siguiente: “los habitantes de las Delegaciones podrán emitir opiniones, formular propuestas para la solución a la problemática del lugar en que residan o plantear las necesidades e intereses de quienes residen en el mismo lugar.”¹³ Lo anterior, sin exigir mayores requisitos ni un procedimiento específico y riguroso. Cabe señalar que dichas consultas no eran vinculantes, sino que eran meras propuestas y peticiones que se presentaban ante las autoridades delegacionales con el fin de mejorar las condiciones en las que vivían los ciudadanos o mejorar la utilización y aplicación de los recursos que tenían a su disposición.

Asimismo, es trascendental mencionar que el artículo 35 de nuestra Constitución Política, ha sufrido dos reformas importantes. La primera fue publicada en

¹¹ PRUD'HOMME, Jean-Fraçois, *Democracia y educación, Consulta popular y democracia directa*, México, UNAM, 2001, p. 7.

¹² AUBERT ESCOBAR, Luis, *La consulta popular en México, Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, vol. 64, núm. 263, p. 195.

¹³ Su fundamento constitucional se encuentra en contemplado en el artículo 18 de la Ley de Participación Ciudadana, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de junio de 1995.

el *Diario Oficial de la Federación* el día 9 agosto de 2012, la segunda reforma el día 10 de febrero 2014 y la tercera el 20 de diciembre de 2019. La reforma correspondiente al 9 de agosto de 2012 fue sumamente significativa, debido a que por primera vez se incorporó en el texto constitucional la consulta popular como un mecanismo de participación ciudadana.¹⁴ Dicho concepto se incorporó en el artículo 35, fracción VIII y artículo 36 fracción III de la Constitución.

La segunda reforma contemplaba una importante aclaración, ya que en el Cuarto Transitorio¹⁵ se establecía que la reforma al artículo 35 entraría en vigor en la misma fecha en que debían entrar en vigor las normas establecidas en el Segundo Transitorio, surgiendo así, la nueva Ley Federal de Consulta Popular, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de marzo de 2014, la cual es reglamentaria de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De esta manera, dicha regulación estableció con claridad los requisitos, las restricciones y el propio procedimiento que se debe de llevar a cabo para realizar una consulta popular.

La tercera reforma modifica el primer párrafo, el apartado 1o. en su inciso c) y párrafo segundo, los apartados 3º, 4º y 5º, de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁶

Actualmente el procedimiento para llevar a cabo una consulta popular exige mayores requisitos y un procedimiento mucho más riguroso con el fin de determinar si dicho mecanismo fue válido o no, y contempla principalmente lo siguiente:

- (a) quién o quiénes están realizando la consulta, qué facultades tienen para hacerlo, qué requisitos deben de seguir dependiendo de quién la realiza, determinar si los individuos que realizan las consultas son ciudadanos o no;
- (b) el Instituto Nacional Electoral deberá verificar si la consulta popular se refiere a temas de trascendencia nacional y regional, así como realizar el cómputo de los ciudadanos que intervienen en la consulta popular;
- (c) la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberá emitir una resolución en la que analice la constitucionalidad o no de la pregunta (s) propuestas en la petición de consulta;
- (d) una vez reconocida la constitucionalidad de la materia por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interior del Congreso de la Unión, la consulta deberá de ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del

¹⁴ AUBERT ESCOBAR, Luis, "La consulta popular en México", *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, vol. 64, núm. 263, p. 197.

¹⁵ Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 35; 41; 54; 55; 99; 105 fracción II inciso f); 110 y 111 por lo que hace a la denominación del Instituto Nacional Electoral, y 116, fracción IV, de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas a que se refiere el Transitorio Segundo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el transitorio Quinto siguiente.

¹⁶ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* 1 día 20 de diciembre de 2019.

Congreso, o se procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido;

- (e) cómputo final de la votación, en la que influyen cuestiones y decisiones políticas las cuales en ocasiones se vuelven en realidad conflictos socio-políticos.¹⁷

De acuerdo con lo anterior, es importante mencionar que los resultados de estas consultas sólo podrán ser vinculantes para el Poder Ejecutivo y Legislativo si la participación corresponde a más del 40% de la lista nominal, lo que implicaría aproximadamente 35,638,971 ciudadanos (correspondiente al 40%).¹⁸

Ahora bien, de acuerdo con el análisis constitucional de las consultas populares, en 2014 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia estudió cuatro consultas populares promovidas por los partidos políticos del PAN (Partido Acción Nacional), PRI (Partido Revolucionario Institucional), PRD (Partido de la Revolución Democrática) y Morena. Dichas consultas comprendían tres temas: un nuevo salario mínimo, la reducción del número de legisladores plurinominales y la reforma energética.¹⁹ Con base en la primera consulta popular sometida a trámite por el PAN, respecto al incremento del salario mínimo, se planteó la siguiente pregunta:

¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el Coneval?²⁰

Derivado de lo anterior surgieron dos argumentos, el primero en torno a que la pregunta estuvo mal planteada,²¹ cuestión determinada por los ministros Olga Sánchez Cordero, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales y Margarita Luna

¹⁷ AUBERT ESCOBAR, Luis, "La consulta popular en México", en *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, vol. 64, núm. 263, p. 200.

¹⁸ De acuerdo con la lista nominal del Instituto Nacional Electoral compuesta por 89'097,427 ciudadanos al 14 de febrero de 2020.

¹⁹ YÁÑEZ OÑATE, Santiago, *La Suprema Corte de Justicia: ¿vallar o catalizador de consultas populares?*, México, CIDE, 2018.

²⁰ ÁLVAREZ, Ernestina, *SCJN declara inconstitucional, consulta popular del PAN por salario mínimo digno*, México, 29 de octubre de 2014. Consultado en *mvnoticias*, portal digital, opinión pública.

²¹ Artículo 26, fracción II de la Ley Federal de Consulta Popular señala que: Cuando la petición de consulta popular provenga del presidente de la República, se seguirá el siguiente procedimiento:

(...)

II. Recibida la solicitud del Congreso para verificar la constitucionalidad de la petición de consulta popular, la Suprema Corte deberá:

a) Resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular y revisar que la pregunta derive directamente de la materia de la consulta; no sea tendenciosa o contenga juicios de valor; emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible, y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.

b) Realizar las modificaciones conducentes a la pregunta, a fin de garantizar que la misma sea congruente con la materia de la consulta y cumpla con los criterios enunciados en el inciso anterior.

c) Notificar a la Cámara de origen su resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes a que la emita;

Ramos,²² dichos ministros sostuvieron que esta consulta restringía los derechos humanos, ya que someter a consulta este tema era:

considerar una línea del bienestar determinada por el CONEVAL como la nueva base para el cálculo del salario mínimo, situación jurídica que, evidentemente, no garantiza que el derecho fundamental²³ al salario mínimo se vea ampliada, poniendo en riesgo, inclusive, una probable restricción del mismo.²⁴

El segundo argumento que utilizó la Suprema Corte de Justicia para declarar inconstitucional²⁵ la consulta popular fue que la materia sobre la que versaba se encontraba directamente relacionada con los ingresos y egresos del Estado,²⁶ restricción que se encuentra establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁷ y en la LFCP.²⁸

De acuerdo con la segunda consulta popular sometida a trámite por el PRI respecto a la reducción del número de diputados y senadores plurinominales,²⁹ la Suprema Corte de Justicia estableció la inconstitucionalidad de dicha consulta debido a que se trataba de temas electorales, de la participación de los partidos políticos y de los candidatos independientes.³⁰ Cabe señalar que la materia electoral se encuentra establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³¹ y en la Ley Federal de Consulta Popular³² como una de las materias restringidas para someter a consulta popular.

La última consulta popular tildada de inconstitucional fue promovida por el PRD y por Morena³³ respecto a la reforma energética. La Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que dicha materia se relacionaba de manera directa con los ingresos del Estado, “ya que, por definición, cualquier industria estatal,

²² ÁLVAREZ, Ernestina, “SCJN declara inconstitucional, consulta popular del PAN por salario mínimo digno”, en *mnnoticias* México, 29 de octubre de 2014. Consultado en *mnnoticias*, portal digital, opinión pública.

²³ Su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 123 de fracción VI, párrafo tercero el cual señala que le corresponde fijar los salarios mínimos a la Comisión Nacional de salarios mínimos y no a la Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

²⁴ MAYORGA RINCÓN, César Alejandro, *La consulta popular y los valores democráticos, Hechos y Derecho*, núm. 35, 2016.

²⁵ Comunicado de presa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Inconstitucional, Materia de la Consulta Popular relativa a los salarios mínimos*, No. 189/2014, México, 29 de octubre de 2014.

²⁶ GONZÁLEZ, Isabel, “SCJN rechaza consulta popular sobre salario mínimo”, en *El Excelsior*, México, 30 de diciembre de 2014.

²⁷ Su fundamento se encuentra contemplado en el artículo 35, fracción VIII, numeral 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁸ Su fundamento se encuentra contemplado en el artículo 11, fracción IV de la Ley Federal de consulta popular.

²⁹ ALONSO GARITA, Arturo, (et al.), Senado de la República, *Consulta popular e iniciativa ciudadana*, p. 44.

³⁰ LAGNER, Ana, “SCJN desecha también consulta del PRI”, *El Economista*, México 3 de noviembre de 2014.

³¹ Su fundamento se encuentra contemplado en el artículo 35, fracción VIII, numeral 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³² Su fundamento se encuentra contemplado en el artículo 11, fracción III de la Ley Federal de consulta popular.

³³ Cabe señalar que Andrés Manuel López Obrador se encontraba como presidente del Consejo Nacional de Morena encabezando el Movimiento Nacional en Defensa del Petróleo en 2014, cuando dicha consulta popular se llevó a cabo.

particularmente la energética, suministra recursos económicos para la satisfacción del interés colectivo”.³⁴

Ahora bien, respecto a las consultas populares explicadas anteriormente, es preciso mencionar y dimensionar la carga política que tienen. Los partidos políticos tienen un monopolio de hecho, ya que si bien la Constitución en su artículo 35, fracción VIII inciso c) establece que las consultas populares deben de realizarse a petición del 2% de los electores inscritos en el padrón electoral nacional, en realidad, todas estas fueron promovidas por partidos políticos (PAN, PRI, PRD y Morena). Derivado de lo anterior, podemos observar cómo es que funciona nuestra realidad política y la manera en que intervienen los poderes a través de funciones formales y materiales.

De igual manera, como pudimos observar, las mencionadas consultas populares no tomaron en cuenta los requisitos necesarios establecidos tanto en la Constitución como en la Ley Federal de Consulta Popular, provocando que las mismas se tildaran de inconstitucionales. Lo anterior nos permite reflexionar si es que en realidad dichos partidos tenían interés en argumentar de manera jurídica y constitucional la materia sometida a consulta popular, intentando demostrar un interés en mejorar las condiciones de la sociedad y respetar nuestra República, democrática, federal y laica, o fue un simple mecanismo del que abusan los partidos políticos para demostrar poder, captar la atención de la sociedad, y ser vistos y reconocidos.

Con lo anterior no se pretende transmitir la idea de que ningún partido político tiene la intención de propiciar el bien común, mejorar las condiciones de la sociedad mexicana ni de impulsar a la misma a progresar en todos los ámbitos de la vida, si no que en ocasiones suele parecer más sencillo buscar los propios beneficios del partido político en lugar de para toda la sociedad. Retomando la íntima relación existente entre la política y el Derecho, la cual se señaló anteriormente, la relación entre estas es como una “liga”, la cual es extremadamente fácil que se rompa cuando los actores políticos estiran más de un lado que del otro, omitiendo así, requisitos, principios y estándares jurídicos y constitucionales. Las consultas populares analizadas previamente dejaron de tomar en cuenta requisitos básicos legales y constitucionales lo cual nos permite reflexionar si es que la “liga” de la se hace mención se llegó a romper por estirar demasiado hacia el lado de la política con la intención de que dichos partidos fueran vistos y ganaran mayor popularidad o no. Las consultas populares han trascendido en el ámbito político sin tomar en cuenta la trascendencia constitucional que buscamos se respete en un régimen democrático constitucional.

Consultas populares realizadas por Andrés Manuel López Obrador

Dicho lo anterior, a continuación, se analizarán las consultas populares realizadas por el actual presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, cuántas ha llevado a cabo desde que entró en funciones el 1º de diciembre de 2018 hasta

³⁴ ALONSO GARITA, Arturo, (et al.), *Consulta popular e iniciativa ciudadana*, Senado de la República, p. 43.

el año en curso, 2021. Cabe señalar que desde 2001 como jefe de gobierno, Andrés Manuel López Obrador llevó a cabo varias consultas populares, sin embargo, como ya se mencionó, a lo largo del presente trabajo me avocaré a analizar las realizadas entre los años 2018-2021.

1. Construcción del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México (NAIM)

Andrés Manuel López Obrador antes de entrar a la presidencia del país ya planeaba con su gabinete cómo iba a gobernar y qué temas iba a someter a consulta, esto con el fin de legitimar sus decisiones políticas. Entre el 25 y el 28 de octubre de 2018 se llevó a cabo la consulta popular sometida a votación por Andrés Manuel López Obrador (antes de entrar en funciones) sobre la futura construcción del NAIM,³⁵ consulta que se realizó bajo la siguiente pregunta:

¿Cuál piensa usted que sea mejor para el país?

A) reacondicionar el actual aeropuerto de la Ciudad de México y el de Toluca y construir dos pistas en la base aérea de Santa Lucía; o

B) continuar con la construcción del nuevo aeropuerto en Texcoco y dejar de usar el actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.³⁶

Dicha consulta popular se llevó a cabo en 538 municipios a nivel nacional, en la cual los participantes rechazaron la construcción de un nuevo aeropuerto en Texcoco,³⁷ Estado de México³⁸ y optaron por el proyecto del presidente electo basado en la reestructuración del aeropuerto actual; ubicado en Toluca. Además de la construcción de dos pistas en la Base Aérea Militar de Santa Lucía. Este último proyecto obtuvo 69,95%³⁹ de los votos de las 1'067,859 personas que participaron en la consulta,⁴⁰ correspondiente a menos del 1% del padrón electoral.

La votación de dicha consulta popular culminó el 28 de octubre de 2018, siendo importante mencionar que en las mismas se cometieron muchas fallas como en la aplicación del registro y en que la gente votó más de una vez.⁴¹ Asimismo,

³⁵ “Consulta Nacional Nuevo Aeropuerto”, *México Decide*, reporte de resultados el día 28 de octubre de 2018.

³⁶ MONROY, Jorge, “¿Cuál es la pregunta que se hará en la consulta popular sobre el NAIM?”, *El Economista*, 15 de octubre de 2018.

³⁷ Cabe señalar que la construcción de este Nuevo Aeropuerto empezó desde el año 2015. Originalmente el presupuesto de la obra fue de \$169.000 millones de pesos, pero según el equipo del presidente electo el costo del proyecto virtualmente subió hasta \$285.000 millones de pesos unos US\$15.000 millones al precio actual. El incremento se debe a la variación en el tipo de cambio entre el peso y el dólar. Lo anterior de acuerdo con la noticia publicada en *BBC News Mundo*, “Resultado consulta México Decide: mayoría de votantes rechaza construir el nuevo aeropuerto”, 29 de octubre de 2018.

³⁸ “Resultado consulta México Decide: mayoría de votantes rechaza construir el nuevo aeropuerto”, *BBC News Mundo*, 29 de octubre de 2018.

³⁹ “Consulta Nacional Nuevo Aeropuerto”, *México Decide*, reporte de resultados el día 28 de octubre de 2018. 69,9% correspondientes a 748,335 votos a favor de la propuesta de AMLO y 29.1% correspondientes a 311,132 votos a favor de la construcción del NAIM.

⁴⁰ “Resultado consulta México Decide: mayoría de votantes rechaza construir el nuevo aeropuerto”, *BBC News Mundo*, 29 de octubre de 2018.

⁴¹ “Adiós al NAIM: la opción de construir pistas en Santa Lucía gana en la consulta convocada por López Obrador”, *Animal Político*, 28 de octubre de 2018.

esta consulta generó diversas disputas debido a que i) se cuestionó la validez jurídica de la consulta popular de acuerdo con lo establecido en la Constitución; ii) las consultas populares son convocadas por el presidente de la República, no por el presidente electo;⁴² iii) la discusión se tendría que realizar con base en una política de transporte aéreo y política pública de transporte en el país.⁴³

Dicho lo anterior, a continuación, se analizará por qué dicha consulta popular es inconstitucional. En términos del artículo 35 de la CPEUM fracción VIII la consulta popular debe ser convocada por el Congreso de la Unión a petición de entre otros actores, el presidente de la República y en este caso, Andrés Manuel López Obrador aún no era, sino hasta que rindiera protesta y entrara en funciones el 1° de diciembre de 2018. Por lo anterior, se entiende que la consulta popular la convocó en este caso un ciudadano (no siendo uno de los requisitos establecidos en el artículo 35, fracción VIII de la CPEUM).

De igual manera, la constitucionalidad de la pregunta sometida a consulta popular debe ser analizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁴⁴ Asimismo, para que la consulta popular sea vinculante, tendría que participar el 40% del electorado, y realizarse el mismo día de la jornada electoral federal, cuestiones que no sucedieron.⁴⁵

Aunado a lo anterior, al no intervenir el Instituto Nacional Electoral (“INE”), debido a que durante el periodo en que se realizó dicha consulta no eran elecciones federales y por ende no tuvo la posibilidad de organizar esta consulta, ni contar los votos, ni informar de los resultados, surgieron diversas irregularidades. Las casas encuestadoras concluyeron también que debido a la ausencia del INE la participación sería baja. Asimismo, dentro de una de las irregularidades que aconteció fue que todo se realizó de manera arbitraria. El texto de la pregunta sometida a consulta, el número y ubicación de las casillas los decidió López Obrador, quien dio a conocer el resultado; los votos los contó Morena.

Ahora bien, recordemos que el mismo artículo constitucional multicitado también señala en el numeral 3° que no podrán ser objeto de consulta popular entre otras cosas los ingresos y gastos, por lo que en esta consulta se estaba sometiendo a consulta un tema de gasto, debido a que se analizó el gasto que involucraba llevar a cabo el proyecto del NAIM a comparación de reestructurar el aeropuerto actual y el que se ubica en Toluca, así como construir dos pistas en la Base Aérea Militar de Santa Lucía. Lo cual nuevamente es inconstitucional, debido a que sigue sin apearse a lo establecido en la CPEUM ni en la LFCP.

Con base en lo mencionado anteriormente, podemos observar cómo es que esta consulta fue una acción meramente política en donde Andrés Manuel López Obrador olvida lo que es enfrentarse a un Estado de Derecho, en donde el poder político y público se encuentra limitado por la ley.

La consulta popular del NAIM requería de un estudio mucho más especializado que no dependía de lo que la población votara, sino de la realidad que se

⁴² Su fundamento constitucional se encuentra establecido en el artículo 35 fracción VIII numeral 1°, inciso a).

⁴³ “Inconstitucional la consulta popular sobre NAIM propuesta por AMLO”, *Foro Jurídico*, 1 octubre 2018.

⁴⁴ De acuerdo con en el artículo 16 de la Ley Federal de Consulta Popular, párrafo tercero.

⁴⁵ De acuerdo con el artículo 8 de la Ley Federal de Consulta Popular.

está viviendo en el aeropuerto debido al tránsito aéreo. Esto requiere un estudio de varias cuestiones como pueden ser cuántos vuelos entran y salen del país, cuántas aerolíneas existen, la problemática que conlleva tanto para el pasajero como para las aerolíneas que haya un congestionamiento en las pistas del aeropuerto,⁴⁶ entre muchas otras.⁴⁷ Asimismo, habrá que analizar la estrategia política que utilizó Andrés Manuel López Obrador al decidir de manera unilateral dónde se encontrarían las casillas para votar, estableciéndolas en lugares específicos sin considerar a toda la población; utilizando estos votos con alevosía y ventaja. Lo anterior se menciona, debido a que quizá toda la gente que participó en dicha consulta no ha tenido la posibilidad de utilizar transporte aéreo o no con tanta frecuencia, por lo que no se han enfrentado a la problemática real del congestionamiento aéreo en el aeropuerto.

De igual manera, aunque en principio sí parecería ser más cara la construcción de uno que la reestructuración de otro, a veces lo barato sale caro. Ya se habían invertido cinco mil millones de dólares para el NAIM, la estimación para terminarlo era de otros ocho mil trescientos millones de dólares aproximadamente y eliminarlo acabaría costando más de mil millones de dólares.⁴⁸

De acuerdo con lo anterior, es importante resaltar la afectación económica que generó para el país este tipo de decisiones. Respecto de los 692 contratos de construcción firmados en la pasada administración y que tenían un valor de \$189,634 millones de pesos, ya se habían pagado \$60,291 millones de pesos y, para 2019 se tuvieron que pagar aproximadamente por concepto de finiquito y con el objetivo de terminar los contratos la cantidad de \$14,932 millones, dando un total de \$75,223 millones de pesos. A pesar de esto, se debían restar casi \$4,000

⁴⁶ Desde el 29 de septiembre de 2014 se emitió en el *Diario Oficial de la Federación* una Declaratoria de saturación en el campo aéreo del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en Benito Juárez por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). Esta señala entre otras cosas que existe capacidad para 61 operaciones por hora con un máximo de 40 llegadas con una separación de 4 millas náuticas sucesivas, lo cual no se respeta y genera que en lugar de aprovechar las dos pistas que existen esta se convierta en una.

De acuerdo con la SCT, en horarios pico en el AICM se llevan a cabo hasta 180 maniobras de aterrizaje y despegue. Casi el triple de lo autorizado. Asimismo, la SCT estableció que el aeropuerto Benito Juárez no puede aumentar más el número de operaciones. Y la demanda, señala la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (por sus siglas en inglés IATA), crece a un ritmo de 6% anual.

Asimismo, señala capitán Rodríguez Aguilera, quien es vocero de la Asociación Sindical de Pilotos de Aviación (ASPA) que el aeropuerto de Ciudad de México está saturado desde hace varios años, determinando que “ya no admite más reingeniería ni tiene un lugar adecuado o geográfico para poder crecer. Se necesita un nuevo aeropuerto”.

Cabe señalar que el Aeropuerto de la Ciudad de México es el aeropuerto con mayor tráfico de pasajeros en Latinoamérica. NÁJAR, Alberto, “Nuevo Aeropuerto en CDMX: por qué es tan urgente un nuevo aeródromo para la ciudad con más conexiones aéreas de América Latina”, *BBC News Mundo*, 31 de octubre 2018.

⁴⁷ México supera a sus vecinos (e incluso el promedio mundial) en términos de apertura de sus fronteras. Sin embargo, en el pilar de infraestructura que refleja tanto la capacidad física como la eficiencia de los procesos para determinar el acceso a los aeropuertos en caso de restricciones de capacidad, México está en el último lugar, no sólo entre los países de la región sino entre todos los países incluidos en el estudio. De acuerdo con la IATA, *El valor de la aviación en México, el impacto económico del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México*.

⁴⁸ NAVARRO, Andrea, “A un año de la cancelación del NAIM: caos, saturación, litigios, costos”, *El Financiero*, 11 de noviembre 2019.

millones de pesos, que se recuperarían con la venta del material y equipos disponibles, con lo que el gasto total final sería, aproximadamente de \$71,000 millones de pesos.

Finalmente, los costos por construir Texcoco en su primera etapa fueron de \$285,000 millones de pesos, mismos que se les deberá de adicionar la cantidad de \$225,223 millones de pesos de recursos perdidos por la cancelación de este (terminación anticipada de contratos). Sin embargo, aunado a ello se deberá de considerar el costo de la implementación de Santa Lucía, Ciudad de México y Toluca lo cual involucraría la cantidad de \$179,394 millones de pesos, que sumados a los costos de cancelación de Texcoco nos arrojan la cantidad de 404,617 millones de pesos.⁴⁹

Además, al considerar el costo del Sistema de Aeropuertos que incluye Santa Lucía y los aeropuertos de la CDMX y de Toluca, algunos analistas no contemplan el costo de lo perdido en la construcción de Texcoco y las indemnizaciones a contratistas e inversionistas, lo cual deja un análisis parcial de lo real, pero quedando claro que era más barato terminar el Aeropuerto en Texcoco que cancelarlo e iniciar las ampliaciones y adecuaciones en Santa Lucía y así como en el aeropuerto de la Ciudad de México y en Toluca. Aunado a esto, si se incluyen las distancias entre los tres aeropuertos y lo lejos que se encuentran sus principales centros de demanda, esto implica un importante aumento de costos y tiempo en el transporte de pasajeros y de carga.⁵⁰

De acuerdo con el análisis planteado anteriormente, se puede observar que, en ocasiones lo barato sale caro y, respecto a este tema en particular es complicado determinar con exactitud el costo-beneficio de cada uno de los proyectos debido a la diversa información que se distribuye en los medios y también a la información parcial que en ocasiones comparte el gobierno. No obstante lo anterior, podemos con claridad identificar la vida útil del proyecto, lo que nos ayuda a determinar si este resulta costoso o poco costoso. La construcción del NAIM en Texcoco ofrece un crecimiento para los próximos 40 años, mientras que el proyecto de Santa Lucía traería como resultado una saturación en 5 u 8 años, aseguró el director general de la Cámara Nacional de Aerotransportes (Canaero), Rodrigo Pérez-Alonso.⁵¹ Aunado a esto, Heriberto Salazar, presidente del Colegio de Pilotos Aviadores de México (CPAM) sostuvo que: *el proyecto de Texcoco con tres pistas tiene la opción de seguir creciendo y ser dos o tres veces más la capacidad del actual aeropuerto*. Por lo anterior, podemos observar que la vida útil de la construcción del NAIM en Texcoco era lo adecuado, ya que, a pesar de parecer en primera instancia más caro, este tendría una vida útil, sin llegar a la saturación dentro de los 45 a 50 años.

Asimismo, no solo la economía se ha visto afectada por la ineficacia de la toma de decisiones por parte de nuestro presidente, sino también se ve afectado

⁴⁹ PAZOS, Luis, *Santa Lucía o Texcoco, pérdidas y ganancias*, México, CISE, 19 de septiembre de 2019, p. 20, <http://cisle.org.mx/PDF/NAIM-Santa-Lucia-peridas-y-ganancias.pdf>.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 22.

⁵¹ *Ibidem*, p. 9.

el sector laboral y la ecología. Por cancelar el NAIM se perdieron 45,428 empleos de mano de obra.⁵² Respecto a los daños ecológicos, es importante mencionar que en Texcoco los terrenos no son aptos para la agricultura, ya que debido a su alta salinidad no tienen ningún uso alternativo. Sin embargo, existe un impacto ecológico sobre aves migratorias que llegan a un lago artificial, ya que desde hace muchos años no existe el lago de Texcoco. En Santa Lucía se requiere talar miles de árboles, hay un lago natural cerca y un cerro que puede dificultar y empobrecer las operaciones, por lo que la necesidad de agua para un nuevo aeropuerto en esa zona implica una escasez de agua en las comunidades colindantes. Como vemos, en ambos casos existe un daño ecológico, sin embargo, se requieren de mayores estudios para mitigar el daño ecológico en Santa Lucía.

Otro punto importante es que nuestro presidente intentó convencer a la sociedad de que el aeropuerto de Santa Lucía estaría listo para 2021, pero hoy día no hay una fecha cierta respecto de su conclusión; se estima su terminación entre 2022 y 2024. En Texcoco, considerando un año de retraso, se estimaba estar listo en 2023.

Como vemos, este tema ha causado gran polémica y ha permitido que grandes organizaciones y sectores de la sociedad se manifestaran respecto a la gravedad que implicaba cancelar el NAIM, ya que esto traía aparejada una afectación para toda la sociedad. Pensar en reacondicionar y reestructurar un espacio donde podemos volver a ser víctimas de lo que vivimos hoy en día en donde existen congestionamientos aéreos, despegues y aterrizajes tardados debido al embotellamiento en la pista, esto, genera una gran problemática para el país, para la sociedad y para el pasajero.

Debido a la cancelación del NAIM, la imagen de México se vio afectada con la propia sociedad mexicana, con sus desarrolladores e inversores, así como su imagen a nivel internacional. Asimismo, generó la disminución de la inversión extranjera, ya que esto fomentó la incertidumbre. Si por una consulta popular realizada de manera inconstitucional se paró una construcción sumamente importante, se afectó la economía, se afectaron los acuerdos comerciales con contratistas, se afectó el trabajo, el ambiente, es claro que la inversión extranjera ahora tiene temor de invertir, sabiendo que podrían llegar a correr el mismo riesgo que los contratistas o inversores mexicanos. Derivado de lo anterior podemos notar la incapacidad que tuvo el presidente electo para tomar decisiones y además abusar de su poder, ya que en principio no era capaz de realizar esta consulta. Una vez más violando la Constitución, la propia ley y lavándose las manos dejando que “la sociedad decida”, sin tener el valor para gobernar con firmeza cuando le correspondía.

Por lo anterior, podemos observar que dicha decisión fue una práctica completamente política. Es claro que la naturaleza de este tema no puede someterse a consulta popular, y que hay innumerables cuestiones que deben de ser analizadas con mucha más profundidad antes de tomar una decisión de esta magnitud. Una decisión mal tomada afecta a toda la sociedad.

⁵² *Ibidem*, p. 19.

2. Consulta popular Tren Maya

Otra de las consultas populares realizadas por el actual presidente de México fue la realizada entre el 24 y 25 de noviembre de 2018 a las comunidades indígenas para someter a consulta popular la creación del Tren Maya. En dicha consulta se planteó la siguiente pregunta: “¿Estás de acuerdo en que se construya el proyecto integral del Tren Maya?”⁵³ con un apartado para respuesta entre el “sí” y el “no”.

Ahora bien, de acuerdo con el proyecto, el Tren pasaría por la península yucateca, buscando comunicar los principales centros arqueológicos de la cultura maya en cinco estados del sureste mexicano, siendo estos Tabasco, Campeche, Chiapas, Yucatán y Quintana Roo unidos por un sistema ferroviario. En dicho transporte se buscaría transportar tanto pasajeros como mercancía; costando entre 6 y 8 millones de dólares.

Asimismo, es importante mencionar que este proyecto incluyó el desafío de negociar con comunidades que serían afectadas a lo largo de 1,500 km de construcción y en el cual se encuentran grupos indígenas y miles de ejidatarios; pudiendo también causar afectaciones ambientales al cruzar por ríos y lagos.

El 26 de noviembre de 2019 fue confirmada la consulta popular realizada por AMLO, siendo avalada con 89.9% de votos a favor y el 6.6% en contra. El porcentaje de boletas anuladas fue de 3.6%,⁵⁴ participando en la consulta 946,081 personas.

Dicho lo anterior, con base en este proyecto, la ONU (Organización de las Naciones Unidas) determinó que el procedimiento realizado durante la consulta no fue acorde con los estándares internacionales de derechos humanos. Además, fue criticado por varias asociaciones ambientalistas debido a que dicho proyecto cruzaría por varias zonas protegidas como la reserva de la biosfera Calakmul,⁵⁵ designada como patrimonio de la humanidad y también en la vegetación donde habitan los jaguares.

El día 19 de diciembre de 2019 la Oficina de México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al actuar como observador durante el proceso, emitió un comunicado en el cual se establece que los estándares internacionales de derechos humanos señalan que la consulta y el consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas debe ser previo, libre, informado y culturalmente adecuado.⁵⁶

⁵³ CULLELL, Jon Martín, “La ONU critica la parcialidad de la consulta sobre el Tren Maya, el proyecto estrella de López Obrador”, *El País*, 20 diciembre de 2019.

⁵⁴ De acuerdo con los datos presentados por la Fundación Arturo Rosenblueth y divulgados en la rueda de prensa el 26 de noviembre de 2018.

⁵⁵ Dicho bosque tropical ubicado en Campeche es el centro arqueológico más grande en América después del Amazonas con un total de 723 mil hectáreas. Consultado en la página de internet del Gobierno de México, *Reserva de la Biosfera Calakmul*.

⁵⁶ De acuerdo con el Convenio de la OIT 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la Declaración de las Naciones Unidas y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Respecto al carácter de *previa*,⁵⁷ la Oficina del Alto Comisionado de la ONU señaló que los diálogos con las comunidades indígenas se deben realizar antes de la ejecución o planeación de un proyecto y en este caso difiere de lo que sucedió en la convocatoria. Asimismo, el protocolo de la consulta establece como uno de los objetivos el llegar a acuerdos con las comunidades respecto a su participación en la implementación y la distribución de beneficios, lo cual no se realizó y, por ende, da a entender que el proyecto se realizaría independientemente del resultado de la consulta.⁵⁸ Aunado a esto, una de las características que debe contener la consulta *previa* realizada a las comunidades indígenas es que además de informar los beneficios que podría generar el proyecto, también se les comente acerca de los impactos negativos⁵⁹ del mismo.⁶⁰ Lo anterior no sucedió en dicha convocatoria, ya que la información solo hacía referencia a los posibles beneficios del proyecto. “Durante las sesiones observadas, en diversas ocasiones las personas participantes preguntaron sobre dichos impactos sin obtener una respuesta clara y completa”.⁶¹ Lo anterior conlleva a que las personas que voten en la consulta no estén completamente informadas de los riesgos del proyecto por lo que genera que no tengan una visión clara del mismo. De igual manera, durante la consulta las autoridades manifestaron que la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las comunidades no estaban condicionados a la aceptación del proyecto, por lo que las comunidades indígenas se veían atraídas por esto, y por la atención que mencionaban las autoridades hacia las necesidades básicas como agua, salud, educación, vivienda, trabajo. Esto seguía generando que la consulta no fuera de carácter *libre*.⁶²

⁵⁷ Previo significa que debe ser anterior a la adopción y aplicación de la medida legal o la administración nacional y a la ejecución del proyecto o actividad. Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, *La consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada: Pueblos indígenas, derechos humanos, y el papel de las empresas*, México, noviembre 2016, p. 11, <http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/10064/Laconsultaprevia.pdf>

⁵⁸ El comunicado se encuentra en la página de internet de Naciones Unidas Derechos Humanos Oficina de Alto Comisionado México, publicado el 19 de diciembre de 2019, *ONU-DH: el proceso de consulta indígena sobre el Tren Maya no ha cumplido con todos los estándares internacionales de derechos humanos en la materia*.

⁵⁹ La característica de informada significa que se debe dar a conocer el objeto de la ley, decreto o proyecto a los posibles afectados. Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, *La consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada: Pueblos indígenas, derechos humanos, y el papel de las empresas*, México, noviembre 2016, p. 11, <http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/10064/Laconsultaprevia.pdf>

⁶⁰ Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, *La consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada: Pueblos indígenas, derechos humanos, y el papel de las empresas*, México, noviembre 2016, p. 24, <http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/10064/Laconsultaprevia.pdf>.

⁶¹ El comunicado se encuentra en la página de internet de Naciones Unidas Derechos Humanos Oficina de Alto Comisionado México, publicado el 19 de diciembre de 2019, *ONU-DH: el proceso de consulta indígena sobre el Tren Maya no ha cumplido con todos los estándares internacionales de derechos humanos en la materia*.

⁶² Libre significa que no debe haber interferencias ni presiones. Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, *La consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada: Pueblos indígenas, derechos humanos, y el papel de las empresas*, México, noviembre 2016, p. 11, <http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/10064/Laconsultaprevia.pdf>

En cuanto al carácter de *cultura adecuada*, esto significa que las consultas deben de realizarse a través de asambleas y de instituciones representativas de cada pueblo indígena, teniendo en cuenta las características particulares de cada pueblo como su forma de gobierno, usos, costumbres, etc.⁶³ Además, es necesario que antes de la consulta se realice un diálogo intercultural con las partes, lo cual tampoco sucedió, ya que no hubo un acuerdo con las comunidades de cuándo, ni a quién ni cómo se iba a realizar dicha consulta; esta decisión se hizo de manera unilateral por las autoridades. De acuerdo con esto:

la Oficina escuchó participaciones que indicaban que los tiempos de consulta fueron muy cortos, que las traducciones, cuando las había, no eran adecuadas, que muchas personas no pudieron desplazarse por falta de recursos económicos y que la mayoría de quienes participaron eran autoridades municipales y ejidales dejando fuera a otros grupos y personas que forman parte de las comunidades.⁶⁴

Asimismo, es importante mencionar que lamentablemente las mujeres indígenas tuvieron poca participación y representación en la consulta. Por lo anterior, la Oficina de Naciones Unidas se encontró realmente consternada por la situación, ofreciendo que se llevaran a cabo consultas adicionales respecto a las afectaciones que el proyecto generaría, una vez obtenidos los estudios de impacto ambiental correspondientes. Además, la Oficina señaló que dichos estudios debían contener también la participación de las comunidades indígenas, velando en todo momento por el respeto y reconocimiento de los derechos humanos y los pueblos indígenas. Aunado a esto, se solicitó que las autoridades contemplaran los posibles daños a las áreas con derecho de vía o líneas de electricidad.

No obstante lo anterior, el 18 de diciembre de 2019 la Oficina en México de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), y el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur), firmaron un Convenio Marco de Colaboración⁶⁵ en el cual entre otras cosas se buscó pactar un acuerdo interinstitucional para un proyecto integral que otorgara sostenibilidad a largo plazo y un desarrollo inclusivo.

Con base en la información proporcionada anteriormente, podemos observar cómo nuevamente el presidente de la República abusa de sus facultades intentando legitimar su poder político con el voto de la comunidad, pero sin respetar la ley. Ahora bien, por lo mencionado anteriormente, podemos observar las siguientes irregularidades de la consulta i) la consulta no fue analizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el fin de analizar su constitucionalidad; ii) dicha consulta no se realizó durante elecciones federales (siendo este periodo el

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ El comunicado se encuentra en la página de internet de Naciones Unidas Derechos Humanos Oficina de Alto Comisionado México, publicado el 19 de diciembre de 2019, *ONU-DH: el proceso de consulta indígena sobre el Tren Maya no ha cumplido con todos los estándares internacionales de derechos humanos en la materia.*

⁶⁵ Comunicado 64/2019 emitido por Fondo Nacional de Fomento al Turismo, UNESCO y Fonatur firman convenio de colaboración en beneficio del Tren Maya, 18 de diciembre de 2019.

adecuado para realizar una consulta popular); iii) debido al inciso anterior, no participó el Instituto Nacional Electoral; iv) se incumplieron los estándares internacionales de derechos humanos que contempla la ONU; v) no se respetó lo establecido en el artículo 2 constitucional.

La consulta del Tren Maya fue decidida unilateralmente, las autoridades manipularon a las comunidades indígenas planteando escenarios ideales sobre este proyecto, sin embargo, los procesos de participación de las comunidades indígenas no se realizaron conforme a derecho. De acuerdo con el artículo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los pueblos y las comunidades indígenas entre otras cosas tienen autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, tienen derecho a aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución Federal, respetando las garantías individuales, y los derechos humanos. Además, tienen autonomía para conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras de acuerdo con lo establecido en la CPEUM.

Si bien este proyecto implementa mayores riquezas para el país al atraer el turismo a nivel nacional como internacional, creando un nuevo transporte que sea moderno y práctico, el cual transporte tanto personas como mercancías, entre otras cuestiones, lamentablemente esta consulta se ha encargado de beneficiar los intereses de los políticos, de las grandes empresas y del propio presidente. Lo anterior no significa que los efectos de su construcción sean únicamente negativos, sino que la manera en que se ha realizado el proceso para llegar al porcentaje final de votos que dio positivo a la implementación de este proyecto, sí lo fue. El no involucrar a las comunidades indígenas de la manera adecuada, realizando periodos muy cortos de consulta, no ofreciendo una comunicación, un diálogo adecuado con los pueblos indígenas en el que se les informara detalladamente del proyecto, así como los pros y los contras del mismo, no se les tradujo la información de manera adecuada, no hubo tiempo para esperar a que todos los pueblos indígenas participaran, omitiendo también responder a preguntas sobre la tierra indígena, el ambiente, el agua, no hubo una clara explicación del proyecto en el cual se comentara que la implementación del mismo podría traer aparejado un exceso de turismo perdiendo gran parte de la tranquilidad que se viviría antes de la construcción, todo esto, hace una consulta popular indebida.

Además de lo anterior, existen desventajas en el costo, financiamiento y planeación de este proyecto debido a que de acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) el costo de construcción del proyecto del Tren Maya podría aumentar entre 4 y 10 veces más que los 120 a 150 millones de pesos estimados por el Gobierno Federal. Dicho lo anterior, el costo estimado de la construcción del Tren Maya asciende entre los 479,920 millones de pesos y 1 billón 599,767 millones de pesos.⁶⁶ De igual manera el IMCO señala que el peor escenario sería que la construcción del Tren Maya no cumpla con sus objetivos de proporcionar crecimiento y desarrollo integral a las comunidades por las que

⁶⁶ Consultado en la página digital de Instituto Mexicano para la Competitividad, México, 21 de marzo de 2019.

pasará y que el Gobierno Federal acabe subsidiando el proyecto con recursos de los contribuyentes. Justamente por este tipo de cuestiones es sumamente necesario que se realice un estudio riguroso de los proyectos, su vida útil y sus posibles escenarios tanto positivos como negativos.

Ahora bien, es claro que todo ciudadano quiere vivir en un país de primer mundo, con transportes de lujo, modernos y avanzados en tecnología y el cual no solo busque la implementación de un transporte para pasajeros locales y turistas, sino un transporte de mercancía. Todos queremos un país que sea capaz de hacer negocios con inversores internacionales, pero también es claro que la sociedad busca certeza en las autoridades, y un adecuado respecto hacia la Constitución y las leyes. Aunado a lo anterior, también se busca que las autoridades respeten los pueblos indígenas, su cultura, su territorio, sus raíces, ya que estos son fruto de la historia de México. La consulta popular es un derecho de los ciudadanos, no un derecho de la autoridad para justificar sus actos u omisiones.

3. Consulta popular cervecería en Mexicali, Baja California

El sábado 21 de marzo del presente año hasta el domingo 22 de marzo se puso en marcha la instalación de 27 módulos de casillas operadas por los servidores de la Nación de la Secretaría del Bienestar, para que la gente en Mexicali emitiera su voto acerca de la conformidad o disconformidad de la conclusión y operación de la cervecería Constellation Brands,⁶⁷ la cual se encontraría en dicho Estado y en específico, en el ejido El Choropo. Dicha consulta se realizó a petición del presidente de la República y fue organizada por la Secretaría de Gobernación. Las opciones para votar en la consulta popular de la planta fueron las siguientes:

1. Estoy de acuerdo en que se termine de construir en Mexicali la planta de cerveza de Constellation Brands porque ya han invertido y se crearán empleos, sin afectar el abasto de agua para la población.
2. No estoy de acuerdo en que se termine de construir en Mexicali la planta de cerveza de Constellation Brands porque no quiero que se use el agua para este tipo de industria.⁶⁸

El proyecto de Constellation Brands fue anunciado inicialmente en el 2016, calculando que dicha planta construida sobre el kilómetro 10.5 de la carretera Mexicali-San Felipe, tendría una capacidad de 10 millones de hectolitros, por un costo de inversión de 1,500 millones de dólares. Dicho proyecto se estimaba concluir dentro de cuatro o cinco años.

⁶⁷ “Constellation Brands ¿cómo se decidió frenar una planta de 1,500 mlds?”, *Política Expansión*, 24 de marzo 2020.

Constellation Brands es una planta cervecera estadounidense y es la tercera cervecera más grande de EUA que comercializa cervezas de Grupo Modelo en EUA. Esta empresa tiene dos plantas en México donde produce las cervezas de Grupo Modelo, ubicadas en la Ciudad Obregón en Sonora y Nava en Coahuila.

⁶⁸ SARUR, Adriana, “La responsabilidad del gobierno, las decisiones de política económica se forjan por caprichos, parando inversiones”, *El Herald*, 24 de marzo 2020.

En 2017, agricultores de la región e integrantes de la organización Mexicali Resiste, acusaron a la empresa de no contar con el permiso de uso de suelo y denunciaron que la planta consumiría 20 millones de metros cúbicos anuales de agua que pertenecían a los agricultores locales, a la población y al Valle de Mexicali.⁶⁹ Asimismo, el 17 de enero de 2020 se llevó a cabo una reunión en Mexicali con las autoridades federales, locales, investigadores, científicos especialistas en el tema del agua, empresarios, colectivos que se oponían a la instalación de la planta y especialistas en materia ambiental; en dicha reunión se discutió la problemática del tema hidráulico que conlleva la cervecería. Entre muchos intercambios de ideas que hubo en esta reunión, Blanca Jiménez Cisneros, Directora General de la Conagua mencionó que “aunque el abasto para la población del Valle de Mexicali se encuentra asegurado para los próximos 50 años, se requiere invertir en infraestructura hidroagrícola para disminuir la sobreexplotación del acuífero y hacer uso de riego más eficiente.”⁷⁰ De igual manera, Agustín Breña Naranjo, coordinador de hidrología del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), mencionó que esta cuenca transfronteriza está sobre concesionada y con estrés hídrico. Por lo anterior, consideró necesario proponer mejores prácticas para el uso y manejo del agua, utilizando nuevas tecnologías en la agricultura como tecnificación de riego.

Aunado a lo anterior, el Consejo Consultivo del Agua señaló que de acuerdo con la información del IMTA, el proyecto no implica un riesgo para el abastecimiento del agua, ya que el volumen anual que existe en el Valle de Mexicali y en la ciudad equivale a 2.95 mil millones de metros cúbicos, mientras que la compañía estaría utilizando 1.75 millones de metros cúbicos, esto es, 0.016%.⁷¹ El 20 de enero de 2020 la Comisión Nacional del Agua (Conagua) emitió un comunicado en el que informó que, derivado de la preocupación de la escases de agua que existe en Mexicali y por lo cual se involucra el proyecto de la cervecería, “no se ha emitido el dictamen sobre la operación de la empresa Constellation Brands en Mexicali Baja California”.⁷² Cabe señalar que la región se abastece de las aguas superficiales del río Colorado y de las aguas subterráneas del acuífero del Valle de Mexicali, incluyendo la zona llamada “Mesa Arenosa”. Asimismo, el 10 de febrero de 2020 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió un comunicado en donde recomendaba ciertas cuestiones por violaciones a derechos humanos generados por la construcción de la cervecería, comentando entre otras cosas que se había violado el derecho humano al agua en perjuicio de la población en general y agricultores del Valle de Mexicali.⁷³

⁶⁹ *Idem*.

⁷⁰ SARMIENTO ARRELLANO, Luis, “Operación de Constellation Brands no afectará abasto de agua en Mexicali: Semarnat”, *Animal Político*, 18 de enero 2020.

⁷¹ Consejo Consultivo del Agua, A.C., “Posicionamiento del Consejo Consultivo del Agua frente a la cancelación de la planta de Constellation Brands en Mexicali”, 24 de marzo 2020.

⁷² Comisión Nacional del Agua, “Precisiones sobre la situación hídrica del Valle de Mexicali”, publicado el día 20 de enero de 2020.

⁷³ Comunicado de prensa DGC/31/2020, Recomendación 01/ 2020 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México.

Hasta febrero de 2020 la compañía Constellation Brands había invertido 1,400 millones de dólares y llevaba un avance del 70%, sin embargo, al concluir la consulta popular el domingo 22 de marzo, la población de Mexicali votó en contra de este proyecto. En la consulta, votaron 36, 781 personas, de las cuales, 8,547 ciudadanos (23.3%) se pronunciaron a favor del proyecto, mientras que 27,973 (76.1%) votaron en contra.⁷⁴

El 23 de marzo de 2020 la Conagua emitió un comunicado en el que señaló que derivado de la negativa que manifestó la población por construir la cervecera con un 76.1% en contra de dicho proyecto, confirma que dicha Comisión negará los permisos correspondientes que estaban pendientes para la operación de la planta. Asimismo, dentro de este mismo comunicado, se señaló que, durante la conferencia matutina del lunes 20 de marzo del presente año, el Presidente Andrés Manuel López Obrador expresó que “se tiene que escuchar a la gente y gobernar con el mando popular”.⁷⁵ Asimismo, comentó que los permisos que se dieron para la construcción de la planta se entregaron durante el gobierno pasado de Baja California. Expresó también que iba a hablar, en caso de ser necesario, con los dueños de la empresa para darles su punto de vista y comentó:

claro que nos importa la inversión, no estamos en contra de la inversión extranjera, mucho menos vamos a estar en contra de la creación de empleos, pero también tenemos que tomar en cuenta la opinión de la gente y cuidar nuestros recursos naturales; no es crecer por crecer, es crecer con bienestar y con respeto al medio ambiente.⁷⁶

Derivado de la instalación de la cervecera descrita anteriormente y de la consulta popular realizada, esto trajo importantes repercusiones. La inversión de Constellation Brands tiene un régimen de protección especial en el marco jurídico del derecho internacional como lo son instrumentos como el Tratado de libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o T-MEC que protege la inversión extranjera. La negativa podría generar un problema, forjando a que la empresa llegue a solicitar la protección internacional en algún momento. Conforme a lo anterior, las acciones de Constellation Brands cayeron 11.75%,⁷⁷ alcanzando un valor de 105.64 dólares por acción.

Cabe mencionar que, en 2018, un grupo de ciudadanos presentó una petición al Instituto Estatal Electoral de Baja California (IEEBC), en la que se solicitaba se realizara un plebiscito con el objetivo de determinar la situación de la planta. El día 5 de marzo de 2019 con cinco votos a favor y uno en contra el IEEBC rechazó la solicitud de plebiscito contra la instalación de la planta cervecera de

⁷⁴ “Este es el proyecto de Constellation Brands que se votó por ‘no construir’ en Mexicali”, *El Financiero*, 23 de marzo de 2020.

⁷⁵ Comunicado emitido por la Secretaría de Gobernación, *Concluye ejercicio participativo en Mexicali con relación a cervecera Constellation Brands*, 23 de marzo 2020.

⁷⁶ *Idem*.

⁷⁷ RODRÍGUEZ, Alejandra, “Acciones de Constellation Brands caen más del 11% tras negativa a construcción de planta en Mexicali”, *El Financiero*, 23 de marzo 2020.

Constellation Brands en la región.⁷⁸ El consejero presidente, Clemente Custodio Ramos Mendoza, explicó que esta clase de actos no eran materia de plebiscito por lo que no se le pudo dar entrada.⁷⁹

Ahora bien, con base en la consulta popular descrita anteriormente podemos observar que ya existía una clara preocupación por el tema del agua, tanto por los ciudadanos como por las autoridades locales y federales, organizaciones sociales, grupos de ambientalistas, entre muchos otros, sin embargo, también se mencionó que existía agua suficiente para que se construyera la planta y que se implementarían todas las herramientas necesarias para eficientar el sistema hidráulico y cuidar del agua de Mexicali. Cuestión que estaba pendiente de verificarse, ya que, al suspender la planta, no se sabe qué pudo haber sucedido. Además, de esto, es menester mencionar lo que se comentó en la recomendación 01/2020 emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos la cual señaló que: “el derecho al agua prioriza su consumo personal y doméstico y no el empleo privado e industrial; probablemente podría haber agua para la producción de cerveza en Mexicali los próximos 50 años, pero a costa del consumo personal y doméstico”.⁸⁰ Con lo anterior se buscó evitar un riesgo mayor que pudo haber sido causado por la empresa, aun cuando implementaran los mecanismos hidráulicos necesarios.

Aunado a esto, observamos nuevamente la técnica de gobierno de Andrés Manuel López Obrador la cual consiste en realizar consultas populares sin ninguna legitimidad y lo más preocupante, sin observar ni respetar la normatividad constitucional. Una consulta popular no puede someterse a votación cuando se desee, y hacerlo se vuelve inconstitucional. Asimismo, consultas populares que involucran derechos humanos como lo fue el derecho al agua, no pueden someterse a consulta popular. La problemática nuevamente radica en el cómo se han realizado.

Ahora bien, recordando ciertas cuestiones planteadas a lo largo de este trabajo, el artículo 35, fracción VIII de la CPEUM establece entre otras cosas que los resultados de una consulta popular son vinculantes para el Poder Ejecutivo y Legislativo si la participación corresponde a más del 40% de la lista nominal, lo que implicaría aproximadamente 35'638,971 ciudadanos (correspondiente al 40%).⁸¹ En esta consulta popular participaron 36,781 personas, de las cuales, 8,547 ciudadanos (23.3%) se pronunciaron a favor del proyecto, mientras que 27,973 (76.1%) votaron en contra y lamentablemente esta decisión de cancelar la instalación de la cervecería se volvió vinculante de hecho, pero no de derecho, y esto, es lo más grave. La paralización de una construcción de miles de millones de pesos ha tenido que ser avalada por ahora por todos, aun cuando se realizó fuera del marco constitucional. Aunado a esto, nuevamente la consulta popular no se realizó durante elecciones federales, momento oportuno para realizar las consultas.

⁷⁸ Síntesis informativa publicada por el Instituto Estatal Electoral de Baja California, el 5 de marzo de 2019.

⁷⁹ REYNAGA, Erick, “Confirma IEE rechazo para hacer plebiscito”, *La Crónica*, 5 de marzo de 2019, p. 7.

⁸⁰ Comunicado de prensa DGC/31/2020, Recomendación 01/ 2020 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México.

⁸¹ De acuerdo con la lista nominal del Instituto Nacional Electoral compuesta por 89'097,427 ciudadanos al 14 de febrero de 2020.

Como bien señala la CPEUM hay temas que no pueden someterse a consulta popular, y hay temas que le corresponden analizar al Ejecutivo y a todo su gabinete. No todo es decisión del pueblo, es por eso por lo que nosotros como ciudadanos elegimos a un representante que sepa gobernar y no que tenga que cuestionar cada acto a la sociedad para intentar gobernar. Si se intenta implementar una democracia participativa, que sea conforme a la ley y no para legitimar decisiones políticas.

Las decisiones del presidente hacen que tanto inversores mexicanos como inversores extranjeros tengan temor de invertir en México, ya que como hemos visto cualquier proyecto puede cancelarse de un momento a otro, perdiéndose miles de millones de pesos. Nuestra imagen como mexicanos se ve debilitada, ya que no tenemos actualmente un gobierno sólido donde no se tenga que consultar todo a la ciudadanía, y donde la mayoría de las decisiones que se toman son para legitimar un acto político que se realiza fuera de nuestra normatividad. Lamentablemente con el estudio de estas consultas populares parece que siempre hay una salida política para justificar el no actuar conforme a la ley.

4. Consulta popular encaminada a enjuiciar a expresidentes

El pasado 1 de agosto de 2021 se sometió a consulta popular por parte del presidente de la República, la siguiente pregunta:

¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos, encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?

El INE instaló 57, 124 mesas receptoras en todo el país, para someter a consideración dicha pregunta y la cual tenía el objetivo de conocer si los ciudadanos estaban de acuerdo o no en que se investigara, y en su caso sancionara la presunta comisión de delitos cometidos por parte de expresidentes de la República.

Cabe señalar que la propuesta inicial de dicha pregunta mencionaba el nombre de cinco expresidentes, formulada de la siguiente manera:

¿Está de acuerdo o no con que las autoridades competentes, con apego a las leyes y procedimientos aplicables, investiguen, y en su caso sancionen, la presunta comisión de delitos por parte de los ex presidentes Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto antes, durante y después de sus respectivas gestiones?⁸²

Recordando lo establecido a lo largo de este trabajo, la pregunta formulada en la consulta popular debe de ser revisada y analizada por la Suprema Corte de

⁸² Consultado en la página electrónica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Revisión de la Constitucionalidad de la materia consulta popular, 2020, https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scjn/documento/2020-09/Rev%20const%201-2020%20-%20PROYECTO.pdf

Justicia de la Nación y examinar dos cuestiones fundamentales: primero determinar si la materia de la consulta es constitucional, es decir, se debe revisar si el objeto de la consulta es un tema que puede ser consultado o no y en segundo lugar, la SCJN debe verificar si la pregunta propuesta está planteada en un lenguaje neutro, sencillo, comprensible y si la pregunta está formulada en forma que se pueda contestar con un “sí” o un “no” cuidando que no sea tendenciosa ni emita juicios de valor.⁸³

De acuerdo con lo anterior, el ministro Luis María Aguilar Morales emitió un proyecto⁸⁴ en el cual se analizó la constitucionalidad de la materia de consulta popular, siendo el peticionario el Presidente de la República.

Con base en lo puntos señalados anteriormente, el ministro Aguilar señaló en dicho proyecto que el Tribunal Pleno consideró que el objeto de la consulta popular debe considerarse *inconstitucional*, debido a que:

- a) *restringía derechos humanos*: debido a que condicionaba la efectividad y ejecución al resultado del mecanismo participativo, desnaturalizando su propósito y finalidad; implica sujetar a la condición o elección de una porción de la población, si las autoridades deben cumplir con sus obligaciones de protección de los derechos humanos.⁸⁵
- b) *restricción de los derechos de acceso a la justicia y a obtener medidas de restitución y reparación de las víctimas u ofendidos de los delitos*: en atención al derecho de acceso a la justicia y a la reparación de las víctimas, ofendidos y a las posibles víctimas indirectas de esos supuestos delitos, las autoridades del Estado mexicano se encuentran obligadas a denunciar cualquier hecho y a llevar a cabo todas las investigaciones necesarias para llegar a la verdad y sancionar cualquier delito cometido por cualquier persona —sea un expresidente, exfuncionario o cualquier persona que atente contra el Estado de Derecho y contra los derechos humanos particulares de cualquier persona—. ⁸⁶
- c) *presunción de inocencia de las personas y riesgo a la viabilidad de futuras investigaciones y procesos penales*: la pregunta vulnera los derechos humanos de las personas que desempeñaron el cargo de presidente de la República en periodos anteriores, de darse la violación de la presunción de inocencia se estaría sentando un precedente por el que se permitiría anular la presunción de inocencia de las personas.⁸⁷
- d) *restricciones a las garantías para la protección de los derechos humanos, instituciones de procuración de justicia*: los derechos humanos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales, así como las garantías o mecanismos para su protección no son negociables, ⁸⁸ no es

⁸³ *Ibidem*, p. 24.

⁸⁴ *Idem*.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 55.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 67.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 91.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 96.

procedente una consulta para hacer valer estos derechos, es una obligación del Estado.⁸⁹

- e) *consulta rompe con el principio de igualdad*: la consulta puede afectar el principio de igualdad, dado que todas las personas tienen derecho a recibir el mismo trato y, en este caso, no está justificado por qué a unas personas se les somete al escrutinio público para determinar si se les debe investigar y, en su caso, sancionar penalmente, mientras que al resto de las personas no se les da ese mismo tratamiento.⁹⁰

Posteriormente, dicho proyecto fue discutido el jueves 1 de octubre de 2020 por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Pleno determinó que la solicitud de la consulta para enjuiciar a expresidentes era *constitucional*; con 6 votos a favor y 5 en contra. En contra del proyecto presentado por el ministro Luis María Aguilar votaron el ministro presidente Arturo Zaldívar y los ministros Alfredo Gutiérrez, José Luis González, Margarita Ríos Farjat, Yasmín Esquivel y Alberto Pérez Dayán. A favor del proyecto votaron los ministros Jorge Mario Pardo, Javier Laynez, Fernando Franco González y Norma Piña.⁹¹

No obstante, la consulta se consideró constitucional por la mayoría de los ministros, con base en los puntos analizados a lo largo del proyecto presentado por el ministro Luis María Aguilar y con base en las violaciones a derechos humanos que contenía la pregunta, se solicitó que la misma fuera reformulada y replanteada. Derivado de lo anterior, fue que la pregunta quedó establecida como se indicó al inicio del presente numeral 4).

Ahora bien, respecto a los puntos esenciales a analizar en la consulta popular realizada el 1 de agosto de 2021, es menester mencionar que la misma no fue vinculante debido a que únicamente participó el 7.1133%⁹² de los ciudadanos, cuando lo necesario para que la misma fuera vinculante era el 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal, es decir, se requería como mínimo que participaran 37'439,023 mexicanos.⁹³

Con base en lo anterior y analizando escrupulosamente los antecedentes de esta consulta popular y el porcentaje que participó en la misma, son claros los errores que se omitieron por buscar prevalecer los caprichos políticos de nuestro presidente y lamentablemente ciertos ministros cegaron su realidad por una consulta popular manipulada.

Como se ha mencionado anteriormente, no es viable que se someta a consulta si una persona debe de ser investigada, perseguida y en su caso sancionada

⁸⁹ *Ibidem* p. 100.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 120.

⁹¹ NAVARRO, María Fernanda, "SCJN declara constitucional la consulta sobre juicios a expresidentes", *Forbes*, México, 1 de octubre de 2020, <https://www.forbes.com.mx/politica-scn-inconstitucional-consulta-juicio-expresidentes/>.

⁹² Datos proporcionados por el Instituto Nacional Electoral al 2 de agosto de 2021 a las 21:30 horas, <https://computos.cp2021.ine.mx/votos-distrito/mapa>.

⁹³ "Esta es la 'cifra mágica' que necesita la consulta de juicio a expresidentes para ser vinculante", *El Financiero*, julio 27 2021, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/07/27/esta-es-la-cifra-magica-que-necesita-la-consulta-de-juicio-a-expresidentes-para-ser-vinculante/>

por cometer un delito, esto debe de perseguirse sin cuestionarse. Si cualquier persona incurre en un delito, el mismo debe de ser investigado por las autoridades competentes —fiscalía general de la República y fiscalías de los estados, Poder Judicial de la Federación, poderes judiciales de los estados, las policías y cualquier otra autoridad con facultades—. Los delitos deben perseguirse inmediatamente, no es un tema cuestionable ni que requiera de opiniones, es algo que se *tiene* que hacer. Aunado a lo anterior, es preciso reflexionar por qué el presidente decide realizar una consulta en contra de ciertos expresidentes y no considera indispensable someter a consulta si se debe investigar, perseguir y sancionar a cualquier otro ciudadano que haya cometido algún delito. Con esto vemos nuevamente el capricho político latente y cómo el poder manipula constantemente.

Adicionado a lo anterior es preciso mencionar que la pregunta planteada en la consulta popular carecía de trascendencia ya que, si la mayoría de los ciudadanos votaban que “no” o incluso los participantes de la consulta no llegaba al 40% de la lista nominal, lo cual sucedió, aun así existía la posibilidad de investigar a los expresidentes de los cuales se tuviera la sospecha de que habían cometido algún delito. El resultado de la consulta con mayores votos al “no”, ni la cantidad de participantes sería determinante para dejar de perseguir los delitos. Debido a lo anterior, con más razón se puede observar que no tuvo ningún sentido que el presidente haya sometido a cuestionamiento dicha consulta. Aunado a esto, el presidente incluso aseguró que los resultados de la consulta:

no descartan la posibilidad de que haya juicios, la autoridad tiene en todo momento el derecho de actuar cuando se trata de asuntos judiciales siempre y cuando haya pruebas y elementos, esto queda abierto, la consulta más que nada era para iniciar procesos, siempre y cuando se lograra que fuese con una participación del 40% y de esta manera vinculatoria, pero de todas maneras es importante.⁹⁴

Con lo anterior podemos observar claramente la falta de motivación y justificación por parte del presidente de haber realizado dicha consulta, menciona que “de todas maneras es importante”, cuando existen innumerables temas que son *sumamente* importantes enfrentar para el país y no realizar una consulta popular sobre un tema que no es lógico poner en cuestión.

Además de lo anterior, realizar una consulta popular implica demasiado dinero, y en específico respecto de esta consulta se utilizó aproximadamente 528'000,000 millones de pesos.⁹⁵ Dicha cantidad contempla desde el costo de desarrollo, cómputo de las boletas y los resultados de la consulta con la cual se busca enjuiciar a expresidentes. Cabe mencionar que dichos recursos se obtuvieron del presupuesto destinado al INE para el año de 2021.

⁹⁴ “AMLO ve como un “éxito” la consulta popular pese a baja votación”, *El Economista*, 2 de agosto de 2021, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/AMLO-ve-como-un-exito-la-consulta-popular-pese-a-baja-votacion-20210802-0039.html>

⁹⁵ “Costo de la consulta ciudadana del 1 de agosto sigue generando polémica”, *Política Expansión*, 28 de julio 2021, <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/07/28/cuanto-costara-la-consulta-para-enjuiciar-a-expresidentes>

Ahora bien, con base en la cantidad anteriormente señalada pensemos en todos aquellos problemas que enfrenta el país y los cuales podrían ser atacados y enfrentados con esos recursos, con recursos que se utilizan para complacer caprichos políticos. Esos millones de pesos podrían ser utilizados para temas realmente trascendentales que enfrenta el país día con día, podrían ser destinados a atacar los feminicidios, la pobreza, la inseguridad en el país, enfrentar las problemáticas sanitarias derivado del SARS-CoV-2 (COVID-19), y solo por mencionar algunas de muchas otras cuestiones fundamentales a atender en México. Además de esto pensemos en el tiempo invertido de cada ciudadano involucrado en dicha consulta, en el tiempo invertido para movilizar a la ciudadanía, a las personas que se instalan en las casillas, a las personas que se encuentran en el gabinete del presidente y que toman decisiones, a las reuniones y acuerdos que se pudieron haber llevado a cabo para realizar la misma, el tiempo invertido en esta consulta y que al final, ha sido tiempo perdido y el cual lamentablemente, no regresa.

Respecto a los temas que deben de considerarse como imprescindibles como el tema de los feminicidios, el 28 de junio de 2021, aumentaron en México los feminicidios en un 7.1% durante enero a mayo y a lo largo de 2021 se han reportado 423 víctimas de este delito, según la titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.⁹⁶

A mediados de junio, se observó que el delito de violación presentó un incremento del 30%, mientras que la trata de personas registró un incremento de 47%; en mayo se registraron 2,963 homicidios dolosos en México, esta es la cifra más alta desde julio de 2020.⁹⁷

Con base en el tema de la pobreza en México, el CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) determinó que la pobreza laboral (porcentaje de la población con un ingreso laboral inferior al valor de la canasta alimentaria) aumentó 3.8 puntos porcentuales a nivel nacional, al pasar de 35.6% a 39.4% entre el primer trimestre de 2020 y el primer trimestre 2021.⁹⁸

De acuerdo con un comunicado de prensa emitido por el INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) en el mismo se determinó que el 66.6% de la población de 18 años y más considera que vivir en su ciudad es inseguro.⁹⁹ A nivel nacional, 27.7% de los hogares contó con al menos una víctima de robo y/o extorsión durante el primer semestre de 2021.¹⁰⁰ Asimismo, en dicho comunicado se estimó que de la población de 18 años y más, durante el primer semestre de

⁹⁶ “Feminicidios en México: Gobierno reconoce aumento de 7.1% entre enero y mayo”, *El Financiero*, junio 28 2021, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/06/28/feminicidios-en-mexico-gobierno-reconoce-aumento-de-casi-8-entre-enero-y-mayo/>.

⁹⁷ *Idem*.

⁹⁸ Consultado en la página digital del CONEVAL, *El CONEVAL presenta información referente a la pobreza laboral al primer trimestre de 2021*, [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_resultados_a_nivel_nacional.aspx#:~:text=La%20pobreza%20laboral%20\(porcentaje%20de,y%20el%20primer%20trimestre%202021.](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_resultados_a_nivel_nacional.aspx#:~:text=La%20pobreza%20laboral%20(porcentaje%20de,y%20el%20primer%20trimestre%202021.)

⁹⁹ Comunicado de prensa núm. 385/21 de fecha 19 de julio de 2021, p.1, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/ensu/ensu2021_07.pdf.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 2.

2021, 16.6% fue víctima de acoso personal y/o violencia sexual. En el caso de las mujeres, este porcentaje fue de 24.7%, mientras que en hombres fue de 6.9%.¹⁰¹

Respecto al tema que vivimos actualmente debido a la contingencia sanitaria ocasionada por el SARS-CoV-2 (COVID-19) nuestro presidente podría estar prestando mayor atención en temas de salud, en conseguir más vacunas, en ser más cautelosos con las medidas que se contemplan al respecto y con determinar estrategias para seguir enfrentando esta contingencia sanitaria. El gobierno ha tomado decisiones erróneas que han ocasionado una disminución negativa en la adquisición de medicamentos y vacunas, pérdida de cobertura por el desempleo y la eliminación de las consultas médicas. Las clínicas y hospitales redujeron entre 42% y 49% las consultas a los derechohabientes de enfermedades como cáncer, hipertensión, obesidad y otras crónico-degenerativas,¹⁰² por dicho motivo se disminuyó la compra de medicamentos, debido a la escasez de la oferta. Asimismo, cabe señalar que solamente el 45% de la población, es decir, 56 millones de personas, están afiliadas a algún servicio de salud de seguridad social, como el IMSS, ISSSTE, los institutos estatales, Marina y Defensa Nacional; un 27%, es decir 33.8 millones de personas, dependen de otros sistemas públicos, como el mismo INSABI (Instituto de Salud para el Bienestar), y un 2% tiene acceso a un seguro privado o a algún otro sistema particular. El 26% restante carece de un sistema de salud, sin embargo, lo preocupante es que, del total de la población afiliada al IMSS, el 34% recurre a los consultorios de las farmacias privadas y lo mismo sucede con el 41% de los inscritos en los otros sistemas públicos. Derivado de lo anterior es claro que en nuestro país no existe seguridad pública ni sistemas de política de salud correctamente implementados, debido a que la atención se concentra en atender los problemas que llegan a etapas terminales, en lugar de atender las enfermedades en etapa temprana donde es mucho más fácil atender y mucho más económico.

Asimismo, derivado de la contingencia sanitaria y de las personas que perdieron su empleo, perdieron también su afiliación a los sistemas de salud.¹⁰³

De acuerdo con estudios de la OCDE y con relación en el Informe Panorama de Salud de 2019 en el cual se determinó que Estados Unidos es el país que más dedicó asistencia sanitaria en 2018, el equivalente al 16.9% del PIB, por encima de Suiza, el segundo país con un gasto más elevado fue Alemania, Francia, Suiza y Japón, los cuales destinaron un 11% del PIB, mientras otros asignaron menos del 6% de su PIB a asistencia sanitaria como lo fue México, Letonia, Luxemburgo y Turquía, con el 4.2%.¹⁰⁴

Lo anterior, son algunos de demasiados temas trascendentales que deben de enfrentarse en el país, atenderse y ocuparse; destinar la mayor cantidad de recursos

¹⁰¹ *Idem.*

¹⁰² CELIS, Darío, "La crisis del sector salud", *El Financiero*, <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/dario-celis/2021/04/21/la-crisis-del-sector-salud/>.

¹⁰³ *Idem.*

¹⁰⁴ Consultado en la página digital de la OCDE, *El gasto en salud superará el crecimiento del PIB en 2030*, <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/elgastoensaludsUPERARAELECRECIMIENTODELPIBEN2030.htm>.

y tiempo para mejorarlos y evitar las problemáticas que se viven día con día con planes bien estructurados por parte del gobierno. Es inconcebible que se esté malgastando el tiempo, el dinero y los recursos para cumplir caprichos políticos a través de consultas populares injustificadas legalmente y realizadas incoherentemente.

La intervención de la sociedad será justa y necesaria cuando esta vaya acorde con la Constitución y normatividad aplicable, no cuando sea una intervención manipulada. No podemos seguir permitiendo que las consultas populares sigan siendo manipuladas para justificar decisiones políticas. La consulta popular manipulada, no es un derecho.

Los caprichos políticos van aumentando y empeorando y lo más preocupante es que lamentablemente está en juego la manipulación de nuestra más sagrada ley suprema que es la Constitución. Cuando los caprichos políticos continúan, la Constitución forma parte del juego político para volverse maleable y convertirse en un texto adecuado a la merced de lo que deseen los actores políticos que estiran la liga del lado en donde se violan requisitos, principios, estándares jurídicos y constitucionales, desconociendo la legitimidad de la ley.

Dicho lo anterior, es importante que reflexionemos dónde estamos parados porque como vemos, es claro que no hay certeza jurídica. Además, es realmente preocupante que la sociedad se deje manipular por la frase que utiliza constantemente nuestro presidente: “ha sido la voluntad del pueblo”. Con esta frase gran parte de la sociedad en realidad piensa que se le está tomando en cuenta, que tenemos un *buen* presidente por escuchar a la ciudadanía, por gobernar conforme a lo que la sociedad piensa que es correcto, pero a estos que piensan así, les pregunto si se han permitido reflexionar realmente si lo que está haciendo el Presidente no es someter temas a consulta popular por cuestiones políticas, por justificar su actuar y legitimar sus decisiones y al final poderse lavar las manos diciendo nuevamente que “ha sido la voluntad del pueblo”.

Ahora bien, conforme a lo explicado anteriormente y recordando el planteamiento inicial del trabajo consistente en analizar la legalidad y constitucionalidad de las consultas populares llevadas a cabo por el actual Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Andrés Manuel López Obrador entre los años 2018-2021, he llegado a la conclusión que en efecto, de conformidad con la normatividad aplicable, de manera desafortunada dichas consultas se han realizado en clara contravención a nuestra Constitución y a nuestros ordenamientos legales. Si bien las consultas populares realizadas por Andrés Manuel López Obrados durante su presidencia no han sido declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del presente trabajo se puede advertir clara y contundentemente que las mismas se han realizado en contravención tanto a la Constitución como a la Ley Federal de Consulta Popular, toda vez que no se han apegado al procedimiento establecido en dicha normatividad.

Cabe señalar que respecto al planteamiento de que dichas consultas populares han sido válidas en el sentido de considerarse para tomar ciertas decisiones, pero no han sido vinculantes, recordando que el término “vinculante” corresponde

a que en la consulta deben participar más del 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, concluyo que en efecto las consultas populares se han considerado válidas, ya que sí se han tomado en cuenta para tomar ciertas resoluciones, y también han sido vinculantes, pero sin apegarse a la normatividad aplicable. Respecto al concepto de vinculante, y conforme al presente trabajo podemos observar que en ninguna de las consultas populares analizadas anteriormente se ha respetado el término vinculante (nunca se han alcanzado los porcentajes requeridos), no obstante, en la práctica sí han sido vinculantes, ya que los votos que se han considerado para cada consulta se han tomado en cuenta y se han implementado decisiones con base en los mismos. Esto es trascendental mencionarlo, debido a que se han tomado decisiones violando la Constitución y la LFCP, y nuestro presidente se ha apegado y ha gobernado conforme a lo que una mínima parte de la sociedad vota y manifiesta, afectando derechos, generando inestabilidad en el país y falta de certeza jurídica, alterando inversiones, afectando la economía, afectando la cultura mexicana y la sociedad en general. Las consultas populares no deberían ser vinculantes si no se apegan a los requisitos mencionados anteriormente, sin embargo, en la realidad lo son, una decisión votada es una decisión aceptada e implementada por el presidente.

En este sentido, es importante analizar y profundizar la trascendencia de la problemática anteriormente plantada y el hecho de que una mayoría de los ciudadanos no están listos para formar parte de una consulta popular, ya que hay gente que no está informada de la manera adecuada. Como sociedad debemos conocer e involucrarnos más acerca de lo que sucede en nuestro país, informarnos acerca de los derechos que tenemos, de la manera en que hacemos o deberíamos hacer uso de ellos, de la trascendencia que genera no conocerlos, y de la problemática que conlleva no respetar la ley; cuestiones que también se proyectan en el actuar de nuestro presidente, llevándolo a que gobierne conforme a votos que no deberían ser tomados en cuenta. Asimismo, es sumamente grave que se tomen decisiones con base en lo que las minorías deciden y sin apegarse a la Constitución ni a las leyes aplicables. Al establecerse una cantidad tan alta de participantes, esto mismo refleja de cierta manera que la gente únicamente puede votar en temas o en situaciones “extraordinarias”, pero lo que en realidad pasa es que la sociedad vota respecto de temas que no se deben someter a consulta popular y además son vinculantes. Es inconcebible que nuestro presidente gobierne de esta manera, una sociedad elige a su representante para que este sea quien lo haga, quien tome las decisiones, quien sea la figura que nos dé certeza, y que tenga criterio, criterio jurídico para ser responsable de la toma de decisiones y no delegue facultades ni responsabilidades “al pueblo”.

Finalmente, este tema puede seguir siendo constantemente investigado y analizado, ya que la consulta popular ha sido y seguramente será una cuestión que se implemente en varios gobiernos. Este tema nos deja mucho de qué hablar, ya que cada consulta popular es distinta, cada una involucra a diferentes sectores de la sociedad y afecta o beneficia de diversa manera. Además, con esto podemos observar qué tan involucrados estamos en nuestra sociedad y de qué manera el no

estarlo nos afecta. Aunado a lo anterior, el presente análisis nos permite identificar si se respeta o no la Constitución y la normatividad aplicable y si es que no se hace, por qué o con qué objetivo se está violando; para beneficiar a los que tienen poder, para beneficiar a un gobierno, o para delegar la responsabilidad en la sociedad.

Bibliografía

Fuentes consultadas:

Doctrina:

- AGUILAR Y MAYA, José, “La soberanía”, Tesis profesional, México, UNAM, 2009, pp. 1-33.
- ALONSO GARITA, Arturo, (et al.), “Consulta popular e iniciativa ciudadana”, Senado de la República, pp. 9-79.
- ANSOLABEHERE, Karina, *La política desde la justicia; cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*, México, Fontamara, 2007, pp. 9-288.
- AUBERT ESCOBAR, Luis, “La consulta popular en México”, *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, vol. 64, núm. 263, México, UNAM, julio-diciembre 2014, pp. 185-201.
- CARBONELL, Miguel, *Derechos fundamentales y democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, pp. 7-81.
- CARPISO, Jorge, *El tribunal Constitucional y el control de la reforma constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 734-794.
- CEPEDA PÉREZ, María y MERELES EGUIARTE, Carlos Rubén, *Desafíos de la democracia Incluyente*, México, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 17-353.
- CHAVARRÍA LÓPEZ, José Luis, “Breves notas sobre la importancia de la legitimidad constitucional y cambio político en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, 1996, núm. 86, pp. 611-622.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, “La consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada: pueblos indígenas, derechos humanos, y el papel de las empresas”, México, noviembre 2016, p. 31.
- D. COSSÍO, José Ramón, *Concepciones de la democracia y justicia electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 7-67.
- DE LA MADRID, Miguel Ricardo Raphael, “Reporte sobre la discriminación en México 2012”, *Derechos políticos*, México, CIDE, 2012, pp. 9-53.
- DOMÍNGUEZ SALINAS, Armando, “La inconstitucionalidad de las consultas populares”, *Revista Mundo del Abogado*, México, 4 de mayo de 2019.
- GRACIA CÁRDENAS, Jaime; CAMPOS GARCÍA, Alán y CASTILLO NIETO, Santiago, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 13-207.
- HENRÍQUEZ OROZCO, Jesús, “Tendencias recientes en los sistemas presidenciales latinoamericanos”, número conmemorativo, sexagésimo aniversario, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, 2008, pp. 793-858.

- LECHNER, Norberto, *Cultura política y gobernabilidad democrática*, 3a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas, 1997, pp. 7-53.
- LEGE, Joachim, “¿Reforma de la Constitución o interpretación constitucional? El debate metodológico en torno a la supresión del Senado Bávaro”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 9, julio-diciembre, México, UNAM, pp. 187-199.
- LINERA PRESNO, Miguel Ángel, “La titularidad del derecho de participación política”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 104, mayo-agosto, México, UNAM, 2002, pp. 517-558.
- LÓPEZ ARMENTA, Leonel Alejandro, *El Federalismo Mexicano: una ficción política*, México, UNAM, 2010, pp. 1-14.
- MAYORGA RINCÓN, César Alejandro, “La consulta popular y los valores democráticos”, *Hechos y Derecho*, núm. 35, septiembre-octubre, México, UNAM, 2016.
- MERINO HUERA, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, 4a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 55.
- NOHLEN, Dieter, *Derecho y Política en su contexto*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 1-173.
- NORTH, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 13-95.
- OLIVO DE LOS SANTOS, Isidro, “Plebiscito y referéndum”. *Concepciones terminológicas entre la democracia directa y la representativa, puntual tratamiento en el constitucionalismo estatal mexicano y comparado*, México, UNAM, 2010, pp. 473-502.
- OROPEZA, González Manuel y RODRÍGUEZ ROSARIO, Marco, “Federalismo y elecciones en México”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 7-8, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas 2015, pp. 37-59.
- ORTIZ BOLIO, Juan Pablo y ORTIZ BOLIO, Héctor Joaquín, “¿Es vinculante la consulta popular?”, *Hechos y Derecho*, núm. 47, septiembre-octubre, México, UNAM, 2018.
- PAZOS, Luis, *Santa Lucía o Texcoco, pérdidas y ganancias*, México, CISE, 2019, p. 27.
- PRUD’HOMME, Jean-Fraçois, “Democracia y educación”, 2a. ed., *Consulta popular y democracia directa*, México, UNAM, 2001, pp. 7-55.
- REYES ASTUDILLO, César I., “La justicia constitucional local en México. Presupuestos, sistemas y problemas”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIX, núm. 15, enero-abril, México, UNAM, 2006, pp. 9-56.
- RODRÍGUEZ, Rogelio, “Inconstitucionalidad la Consulta Popular sobre NAIM Propuesta por AMLO”, *Revista Foro Jurídico*, México, 2018.
- ROJAS BARCELÓ, Daniel A., “La reforma del estado en México. Propuesta de la escuela constitucional del instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM y de los partidos políticos nacionales para la actualización del sistema presidencial mexicano”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número conmemorativo, sexagésimo aniversario, México, UNAM, 2008, pp. 63-107.

- SANTANA GRIMALDO, Ana, “¿Participación Ciudadana? Éstas son todas las consultas populares de AMLO”, *El Herald*, México, 3 de septiembre de 2019.
- SILVA BÁEZ, Carlos, “La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año xxxv, núm. 105, septiembre-diciembre 2002, México, UNAM, 2002, pp. 741-796.
- URBINA TAPIA, Quetzalcóatl Javier, “La consulta nacional sobre el nuevo aeropuerto”, *Hechos y Derecho*, núm. 48, noviembre-diciembre, México, UNAM, 2018.
- VALADÉS, Diego, “La no aplicación de las normas y el estado de derecho”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año xxxv, núm. 103, enero-abril, México, UNAM, 2002, pp. 219-291.
- VALLE HERNÁNDEZ, Rubén, “El principio democrático como límite de la jurisdicción constitucional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 88, México, UNAM, 1997, pp. 221-258.
- YÁÑEZ OÑATE, Santiago, “La Suprema Corte de Justicia: ¿vallar o catalizador de consultas populares?”, *Derecho en Acción*, CIDE, México, 17 octubre 2018.

Opinión pública:

- Consultado en la opinión pública Animal Político, “Adiós al NAIM: la opción de construir pistas en Santa Lucía gana en la consulta convocada por López Obrador”, México, 28 de octubre de 2018.
- Consultado en la opinión pública Animal Político, “Sánchez Cordero contradice a AMLO: consulta sobre el NAIM no es vinculante ni legal”, México, 24 de octubre de 2018.
- Consultado en la página digital de CNN español, “Tren Maya pasa la consulta de López Obrador en México con el 89,9% de los votos”, 26 de noviembre de 2018.
- Consultado en la página digital del Instituto Mexicano para la Competitividad, México, 21 de marzo de 2019.
- Comunicado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, “Reserva de la Biósfera Calakmul”, México, 23 de mayo de 2018.
- Comunicado de prensa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Inconstitucional, Materia de la Consulta Popular relativa a los salarios mínimos”, No. 189/2014, México, 29 de octubre de 2014.
- Consultado en la página electrónica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Revisión de la Constitucionalidad de la materia consulta popular”, 2020, https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scjn/documento/2020-09/Rev%20const%201-2020%20-%20PROYECTO.pdf.
- Consultado en la revista digital *Forbes News*, Navarro, María Fernanda, “SCJN declara constitucional la consulta sobre juicios a expresidentes”, México, 1 de octubre de 2020, <https://www.forbes.com.mx/politica-scjn-inconstitucional-consulta-juicio-expresidentes/>.
- Consultado en el periódico digital *El Financiero*, “Esta es la ‘cifra mágica’ que necesita la consulta de juicio a expresidentes para ser vinculante”, julio 27

2021, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/07/27/esta-es-la-cifra-magica-que-necesita-la-consulta-de-juicio-a-expresidentes-para-ser-vinculante/>.

Consultado en la revista digital Política Expansión, “Costo de la consulta ciudadana del 1 de agosto sigue generando polémica”, 28 de julio 2021, <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/07/28/cuanto-costara-la-consulta-para-enjuiciar-a-expresidentes>.

Consultado en el periódico digital El Financiero, “Feminicidios en México: Gobierno reconoce aumento de 7.1% entre enero y mayo”, junio 28 2021, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/06/28/feminicidios-en-mexico-gobierno-reconoce-aumento-de-casi-8-entre-enero-y-mayo/>.

Consultado en el periódico digital El Financiero, “La crisis del sector salud, Celis, Darío”, <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/dario-celis/2021/04/21/la-crisis-del-sector-salud/>.

Consultado en la página digital de la OCDE, “El gasto en salud superará el crecimiento del PIB en 2030”, <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/elgastoensaludsuperaraelcrecimientodelpiben2030.htm>.

Consultado en la página digital del CONEVAL, “El CONEVAL presenta información referente a la pobreza laboral al primer trimestre de 2021”, [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_resultados_a_nivel_nacional.aspx#:~:text=La%20pobreza%20laboral%20\(porcentaje%20de,y%20el%20primer%20trimestre%202021](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_resultados_a_nivel_nacional.aspx#:~:text=La%20pobreza%20laboral%20(porcentaje%20de,y%20el%20primer%20trimestre%202021).

Consultado en el periódico digital El Economista, “AMLO ve como un “éxito” la consulta popular pese a baja votación”, 2 de agosto de 2021, <https://www.economista.com.mx/politica/AMLO-ve-como-un-exito-la-consulta-popular-pese-a-baja-votacion-20210802-0039.html>.

Comunicado de prensa núm. 385/21 de fecha 19 de julio de 2021, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/ensu/ensu2021_07.pdf.

ESCOBEDO, Cesáreo, “La inconstitucionalidad de la consulta”, *Periódico digital “El Informador” (opinión pública)*, México, 27 de octubre de 2018.

FUENTES, Yngrid, “Tren Maya: así es el ambicioso proyecto que propone AMLO y tiene un costo de miles de millones de dólares para México”, 15 de noviembre de 2018. Consultado en la página digital de la BBC.

GONZÁLEZ, Isabel, “SCJN rechaza consulta popular sobre salario mínimo”, *Periódico digital “El Excelsior” (opinión pública)*, México, 30 de diciembre de 2014.

GUTIÉRREZ SORIA, Gerardo, “Efectos jurídicos de las consultas sobre el NAIM”, Instituto del Derecho de las Telecomunicaciones, México, octubre 24 de 2018.

LAGNER, Ana, “SCJN desecha también consulta del PRI”, *Periódico digital “El Economista” (opinión pública)*, México, 3 de noviembre de 2014.

MÁRQUEZ SILVA-HERZOG, Jesús, “La consulta de Pilatos”, Periódico digital “Reforma” (opinión pública), México, 22 de octubre de 2018.

Naciones Unidas Derechos Humanos Oficina de Alto Comisionado México, “ONU-DH: el proceso de consulta indígena sobre el Tren Maya no ha

- cumplido con todos los estándares internacionales de derechos humanos en la materia”, México, 19 de diciembre de 2019.
- NÁJERA MEIXUEIRO, Gustavo, “Reflexiones sobre las consultas populares”, Instituto Estatal Electoral y Participación Ciudadana de Oaxaca, Artículo de opinión, México, octubre 2018.
- OLVERA, Dulce, “Santa Lucía, Tren Maya, Dos Bocas son impuestos con consultas a modo acusan pueblos afectados”, *Periódico digital “Sin embargo” (opinión pública)*, México, 30 de agosto de 2019.
- RAMÍREZ FLORES, Gerardo, “NAIM: ¿análisis ligero de los efectos?”, Instituto del Derecho de las Telecomunicaciones, México, 30 de octubre de 2018.
- RODRÍGUEZ, Rogelio, “Inconstitucionalidad la Consulta Popular sobre NAIM Propuesta por AMLO”, *Revista Foro Jurídico*, México, 1 octubre 2018.
- SANTANA GRIMALDO, Ana, “¿Participación Ciudadana? Éstas son todas las consultas populares de AMLO”, *Periódico digital “El Heraldo” (opinión pública)*, México, 3 de septiembre de 2019.
- YÁÑEZ, Brenda, “A un mes: Qué sabemos de la consulta de AMLO para el NAIM”, México, 28 de septiembre de 2018. Consultado en Política Expansión.

Legislación:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución de Aguascalientes.
- Constitución de Jalisco.
- Constitución de Guanajuato.
- Constitución de San Luis Potosí.
- Constitución de Tabasco.
- Constitución de Zacatecas.
- Decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 06 de diciembre de 1997.
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el día 20 de diciembre de 2019.
- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 35; 41; 54; 55; 99; 105 fracción II inciso f); 110 y 111 por lo que hace a la denominación del Instituto Nacional Electoral, y 116, fracción IV, de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas a que se refiere el Transitorio Segundo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el transitorio Quinto siguiente.
- Instituto Nacional Electoral lista nominal al 14 de febrero de 2020.
- Ley Federal de Consulta Popular publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2014.

El cambio de la política migratoria México-Estados Unidos del 2018 al 2021

Changes in the migratory policy of Mexico and the United States in the 2018-2021 period

ALICIA GUTIÉRREZ GONZÁLEZ

Universidad Anáhuac México, Facultad de Estudios Globales, México
alicia.gutierrez@anahuac.mx

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n34.02>

Recibido: 09/09/2021

Aceptado: 18/11/2021

RESUMEN

El presente artículo tiene por objeto dar una visión general del cambio de la política migratoria México-Estados Unidos del 2018 al 2021. Este periodo se ha caracterizado por dos presidencias en los Estados Unidos: (i) la de Donald Trump (2017-2021) del Partido Republicano y (ii) la de Joe Biden desde el 20 de enero de 2021 del Partido Demócrata.

Palabras clave:

política migratoria, derechos humanos, migración irregular.

Abstract:

The purpose of this article is to provide an overall perspective regarding the changes of the Mexico- United States Migration Policy in the 2018-2021 period. This period has been defined by two presidential administrations in the United States: Donald Trump, backed by the GOP in the 2017-2021 term, and Joe Biden's, since January 20th, 2021.

KeyWords:

Migratory Policy, Human Rights, irregular migration.

Introducción

El presente artículo tiene por objeto dar una visión general del cambio de la política migratoria México-Estados Unidos del 2018 al 2021. Este periodo se ha caracterizado por dos presidencias en los Estados Unidos: (i) la de Donald Trump (2017-2021) del Partido Republicano y (ii) la de Joe Biden desde el 20 de enero de 2021 del Partido Demócrata. La primera, trajo consigo el endurecimiento de la política migratoria (debido al aumento de solicitudes de asilo en su frontera sur) y la polarización de la sociedad debido a la retórica antiinmigrante y xenófoba. La segunda, desmanteló los Protocolos de Protección al Migrante (MPP, por sus siglas en inglés), también conocido como Quédate en México, auspiciada por Trump, que obligaba a los solicitantes de asilo a permanecer en México mientras se resolvía su solicitud. El artículo se divide en dos partes y la primera menciona brevemente: (i) la Declaración Conjunta celebrada entre México y Estados Unidos el 7 de junio de 2019 en relación con la Ley de Inmigración y Nacionalidad, sección 235 (b) (2) (C) de los Estados Unidos, MPP; (ii) los acuerdos y convenios firmados con los países del Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) relacionados con el asilo y el trabajo temporal; y (iii) la terminación del programa Quédate en México del 1 de junio de 2021.

La segunda parte explica: (i) el Plan Integral de Desarrollo en Centroamérica; (ii) estadísticas de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) del 2018 al 2021; (iii) menciona brevemente los derechos de los migrantes establecidos en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político del 2011; (iv) indica el procedimiento para solicitar asilo en México ante la COMAR; (v) menciona algunas de las tarjetas que expide el Instituto Nacional de Migración (INM) para los diferentes tipos de migrantes que así lo soliciten; y comenta el *memorandum* de entendimiento de cooperación internacional celebrado el 8 de junio de 2021 entre la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, cuya intención es lograr prosperidad, equidad y seguridad en Norteamérica.

El endurecimiento de la política estadounidense

La Declaración Conjunta México-Estados Unidos de 7 de junio de 2019

Para un mayor entendimiento de lo que significa la Declaración Conjunta México-Estados Unidos del 7 de junio del 2019¹ hay que conocer los antecedentes. Con fecha 20 de diciembre de 2018, los Estados Unidos anunciaron los

¹ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Declaración Conjunta de 7 de junio de 2019”, <https://www.gob.mx/sre/documentos/declaracion-conjunta-203701>.

Protocolos de Protección al Migrante (MPP, por sus siglas en inglés), también conocido como el programa Quédate en México, que obligaba a los solicitantes de asilo a permanecer en México mientras se resolvía su solicitud. Cabe hacer mención que el gobierno mexicano confirmó el mismo día dicho anuncio indicando que por razones humanitarias, autorizaría ese protocolo. Resulta pertinente mencionar que durante el 2018 y el 2019, caravanas de migrantes de Centroamérica y Cuba cruzaron por México con la finalidad de llegar a los Estados Unidos para solicitar asilo por diversos motivos. Las caravanas centroamericanas que llegaron a Tijuana entre noviembre y diciembre de 2018 estaban conformadas por casi 10 mil personas, la caravana que llegó a Piedras Negras, Coahuila en febrero de 2019 estaba integrada por alrededor de 1 850 personas y la que llegó a Ciudad Juárez entre octubre de 2018 y abril de 2019 estaba compuesta por más de 15 000 personas.² Esta nueva forma de emigrar tomó por sorpresa tanto a los gobiernos como a la sociedad civil. Ahora bien, la idea de viajar en caravanas surgió por la necesidad de sentir una mayor protección y así evitar abusos y posibles desapariciones forzadas. Además, al viajar en caravana, el costo del viaje disminuye porque se logra captar la atención de los gobiernos y de las organizaciones no gubernamentales, ya sean civiles o religiosas que se encargan de ayudarlos y de darles alojamiento, comida y asesoría. Es importante mencionar que no todos los migrantes dejan su lugar de origen por inseguridad o discriminación por razón de raza u orientación sexual. También existen los migrantes económicos que buscan mejorar sus condiciones de vida y la reunificación familiar.

Una vez explicado lo anterior, cabe destacar que el entonces secretario del Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés) Kirstjen Nielsen emitió un *memorandum* el 25 de enero de 2019 titulado “La Orientación sobre Políticas para la Implementación de los Protocolos de Protección al Migrante”.³ Ahí se menciona que el programa Quédate en México se implementaría para abordar la crisis migratoria a lo largo de la frontera sur. En mayo del 2019 se registraron en la frontera estadounidense 144,116 detenciones.⁴ Lo anterior trajo como consecuencia que el gobierno del expresidente Donald Trump endureciera la política migratoria. Ante dicho incremento y con la xenofobia y retórica antiinmigrante que le caracterizó durante todo su mandato, éste declaró, qué si no se reducían las llegadas de los solicitantes de asilo a su país, entonces se vería en la necesidad de aplicar una nueva política arancelaria en contra de las importaciones mexicanas.⁵ En consecuencia, el 7 de junio del 2019 México y

² CONTRERAS DELGADO, Camilo, PARÍS POMBO, María Dolores y VELASCO ORTIZ, Laura (coords.), *Caravanas Migrantes y Desplazamientos Colectivos en la Frontera México-Estados Unidos*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2021, p. 18.

³ Departamento de Seguridad Nacional, “Orientación sobre Políticas para la Implementación de los Protocolos de Protección al Migrante” (*Policy guidance for implementation of the Migrant Protection Protocols*), https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/19_0129_OPA_migrant-protection-protocols-policy-guidance.pdf.

⁴ Aduanas y Protección fronteriza de Estados Unidos, “Detenciones en la frontera”, en: *la Razón*, 7 de enero de 2020, p. 7.

⁵ DE HAAS HEIN, Castles Stephen y MILLER, Mark, *The age of migration: International population movements in the modern world*, sexta edición, Nueva York, Guilford Publications, 2020, p. 169.

Estados Unidos firmaron una Declaración Conjunta⁶ de la que se desprendía que en el plazo de 90 días el gobierno mexicano se comprometía a frenar los flujos migratorios. En el rubro de la instrumentación de la sección 235(b)(2)(c) de la Declaración se establece que:

los Estados Unidos extenderán de manera inmediata la instrumentación de la sección 235 (b) (2) (C) a lo largo de su frontera sur. Ello implica que aquellos que crucen la frontera sur de Estados Unidos para solicitar asilo serán retornados sin demora a México, donde podrían esperar la resolución de sus solicitudes de asilo.

A su vez, por razones humanitarias y en cumplimiento de sus obligaciones internacionales, autorizará la entrada de dichas personas mientras esperan la resolución de sus solicitudes de asilo. México de acuerdo con sus principios de justicia y fraternidad universales, ofrecerá oportunidades laborales y acceso a la salud y educación a los migrantes y sus familias mientras permanezcan en territorio nacional, así como protección a sus derechos humanos. Los Estados Unidos se comprometen a acelerar la resolución de solicitudes de asilo y proceder con los procedimientos de remoción lo más expedito posible.

Esta Declaración entre México y los Estados Unidos convirtió a México en un tercer país *de facto*, aunque no *de iure*, ya que todos los solicitantes de asilo fueron regresados a México mientras se resolvía su solicitud de asilo a los Estados Unidos. En mérito de lo anterior, se puede decir que tanto la política estadounidense como la retórica de Trump muestran una clara forma de securitización⁷ de la migración, en la que se muestra a los migrantes como una amenaza para la seguridad y la integridad cultural del país, lo que por desgracia ha fomentado el incremento del nacionalismo.

Ahora bien, en septiembre de 2019 el canciller mexicano Marcelo Ebrard dio a conocer qué entre junio y agosto del mismo año el flujo migratorio se había reducido en un 56%⁸ con lo que se logró que las medidas arancelarias que se habían dado a conocer fueran suspendidas. La reducción del flujo migratorio fue posible debido al endurecimiento de la política migratoria mexicana y al despliegue de la guardia nacional en la frontera sur de México.

Los migrantes que llegan a la frontera de Estados Unidos transitan seis rutas y las más comunes son las siguientes:⁹

- (i) La ruta del norte que va de Querétaro a Ciudad Juárez (1,719km);
- (ii) La ruta del noroeste que va de Querétaro a Tijuana (2,644km);
- (iii) La ruta del sureste que va de Tenosique a Tierra Blanca (665 km);
- (iv) La ruta del suroeste que va de Tapachula a Tierra Blanca (684 km);
- (v) La ruta del centro que va de Tierra Blanca a Querétaro (591 km) y;
- (vi) La ruta del noreste que va de Querétaro a Ciudad Acuña (1,134 km).

⁶ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Declaración Conjunta de 7 de junio de 2019”, *op. cit.*

⁷ DE HAAS HEIN, Castles Stephen y MILLER, Mark, *op. cit.*, pp. 169 y 232.

⁸ PINEDA, Perla, “Ebrard presentará informe migratorio” *El Economista*, 9 de septiembre de 2019, p. 44.

⁹ NIETO, Francisco, “Camino hacia EU”, *El Heraldo de México*, 19 de junio de 2019, https://issuu.com/elheraldodemexico/docs/el_heraldo_771.

En estas rutas existen casas de migrantes y albergues. Sin embargo, ante el aumento exponencial de los migrantes, estos albergues no han sido suficientes y con las restricciones estadounidenses, los migrantes que no quieren permanecer en México buscan rutas alternas ilegales, ya sean terrestres o marítimas. Lo anterior, aumenta significativamente el riesgo y costo para llegar a los Estados Unidos.

Cabe destacar que el programa *Quédate en México* se expandió a lo largo de la frontera norte de México y cuando inició la pandemia de COVID-19 (enfermedad causada por el SARS-CoV-2) en marzo del 2020, se cerró la frontera invocando el título 42¹⁰ por la emergencia sanitaria y por ende se suspendieron todas las inscripciones y casos bajo el MPP. En este orden de ideas, los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades de los Estados Unidos (CDC, por sus siglas en inglés) emitieron una orden bajo el título en mención, donde se establece la prohibición de la entrada al país de personas sin autorización, incluso de solicitantes de asilo. Como consecuencia, el CDC y el DHS declararon que ejecutarían una política de expulsión sumaria de personas detenidas tras cruzar la frontera sur de los Estados Unidos de manera irregular con fundamento en el multicitado título 42 por razones de salud pública. Esta política se extendió por tiempo indefinido y claramente atenta contra los derechos de los migrantes y solicitantes de asilo, ya que los indocumentados pueden ser expulsados de forma inmediata al país por el que ingresaron sin que medie un procedimiento legal de deportación. Lo anterior, viola el marco legal de los Estados Unidos, ya que so pretexto de la pandemia de COVID-19, se expulsaron migrantes de forma expedita.

Los Acuerdos y Convenios con los países del Triángulo del Norte

El Departamento de Seguridad de Estados Unidos también firmó acuerdos y convenios con los países del Triángulo del Norte¹¹ (El Salvador, Guatemala y Honduras), ya que en el año fiscal del mes de agosto de 2019 más del 72% de todos los migrantes arrestados en la frontera pertenecían a esos países. Así las cosas, de mayo a octubre de 2019 se llevaron a cabo con dichos países:

- (i) Acuerdos de Cooperación de Asilo (ACA);
- (ii) Convenios de seguridad fronteriza;
- (iii) Convenios del Programa para intercambiar información biométrica (BDSP) y;
- (iv) Acuerdos para programas de trabajadores temporales en actividades agrícolas y no agrícolas.

Los ACA consisten en permitir a los migrantes buscar protección dentro de la región al facilitar la cooperación entre Estados Unidos y los gobiernos de los

¹⁰ U.S. Customs and Border Protection, “Nationwide Enforcement Encounters: Title 8 Enforcement Actions and Title 42 Expulsions”, <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/cbp-enforcement-statistics/title-8-and-title-42-statistics>.

¹¹ Departamento de Seguridad Nacional de EUA, “Acuerdos del DHS con Guatemala, Honduras y El Salvador”, https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/19_1007_fact-sheet-spanish-agreements-w-northern-region-central-am-countries.pdf.

países receptores u organismos internacionales a fin de expandir sus sistemas de protección humanitaria. El propósito de los Convenios de seguridad fronteriza es el despliegue de funcionarios del Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos y del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de los Estados Unidos como consejeros y asesores de sus contrapartes en la policía, la seguridad fronteriza, inmigración y aduanas del país receptor. El objetivo de los Convenios del Programa para intercambiar información biométrica es mejorar la cooperación entre el DHS y los países del Triángulo del Norte a fin de prevenir y combatir el crimen y otras amenazas a la seguridad pública mediante una mayor recolección de datos biométricos y el intercambio de información. Finalmente, los Acuerdos para programas de trabajadores temporales en actividades agrícolas y no agrícolas se firmaron solamente con el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos y Honduras y Guatemala y no con el DHS.

En la siguiente tabla se muestran los casos de asilo afirmativos presentados ante el Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos (USCIS, por sus siglas en inglés), de los años fiscales 2018 y 2019 respectivamente (el año fiscal inicia el primero de octubre y termina el 30 de septiembre).

Tabla 1: Casos de asilo afirmativo de los años fiscales 2018 y 2019

País	2018	2019
El Salvador	9 140	5 951
Guatemala	10 192	9 684
Honduras	6 143	5 609
México	6 618	4 588

Fuente: Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos (USCIS, por sus siglas en inglés).¹²

La terminación del programa Quédate en México o MPP

El 20 de enero de 2021, el entonces secretario David Pekoske emitió un *memorandum* suspendiendo nuevas inscripciones al programa MPP. El 2 de febrero de 2021 el presidente Joe Biden emitió una orden ejecutiva bajo el número 14010, 86 Fed. Reg. 8267 y el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos anunció el 11 de febrero de 2021 el plan¹³ para continuar con el procesamiento a Estados Unidos de las personas ya registradas en el MPP y que fueron devueltos a México, así como a los que tienen casos pendientes ante la Oficina Ejecutiva para la Revisión de Casos de Inmigración (EOIR, por sus siglas en inglés). El plan comenzó el 19 de febrero, por lo que el DHS inició con la

¹² BAUGH, Ryan, “Annual Flow Report, “Refugees and Asylees 2019, septiembre de 2020, https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/immigration-statistics/yearbook/2019/refugee_and_asylee_2019.pdf.

¹³ Departamento de Seguridad Nacional, “Anuncia proceso para atender a individuos en México con casos pendientes bajo MPP”, <https://www.dhs.gov/news/2021/02/11/departamento-de-seguridad-nacional-dhs-anuncia-proceso-para-atender-individuos-en-m#>.

primera etapa para restablecer un proceso seguro y ordenado en la frontera Suroeste. El DHS comentó en el plan mencionado con antelación que alrededor de 25,000 personas retornadas bajo el programa Quédate en México mantenían aún casos abiertos.

Ahora bien, el secretario de Seguridad Nacional, Alejandro N. Mayorkas señaló que existe el compromiso para reformar las políticas migratorias que no están alineadas con los valores de los Estados Unidos. Sin embargo, expresó que debido a la pandemia, las restricciones en la frontera seguían vigentes. El número de extranjeros registrados bajo el MPP por la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos (CBP, por sus siglas en inglés) a lo largo de la frontera Suroeste fue de 68,039 a diciembre de 2020.¹⁴

Ahora bien, el 1 de junio del 2021 tras una revisión minuciosa del multicitado programa Quédate en México y en cumplimiento con el mandato del presidente Joe Biden vía Orden Ejecutiva 14010, el secretario del Departamento del DHS decidió finalizar el MPP.¹⁵

Así las cosas, Joe Biden está dando marcha a tras a las órdenes ejecutivas de Donald Trump relacionadas con el endurecimiento de la política migratoria estadounidense. Por lo tanto, existe mayor tranquilidad para quienes viven en los Estados Unidos bajo el estatus de protección temporal (TPS, por sus siglas en inglés) o bajo la Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA, por sus siglas en inglés), conocidos como *dreamers* (soñadores en español). La reforma migratoria propuesta por Biden señala que precisamente esos sectores mencionados con antelación pueden aspirar directamente a la ciudadanía. Al respecto, hay que recordar que la ciudadanía en los Estados Unidos se obtiene por el *ius soli*, *i.e.*, el derecho de suelo o el derecho a la nacionalidad de un Estado por el solo hecho de haber nacido en ese territorio. Sin embargo, la nacionalidad por naturalización también se puede adquirir bajo el principio de *ius domicili* o derecho de domicilio, después de haber radicado cinco años en el país.¹⁶

Se puede decir que con la llegada a la presidencia de Joe Biden, la retórica ha cambiado, sin embargo, el título 42 se sigue aplicando y la frontera continuará cerrada hasta por lo menos el 21 de julio del 2021 según el informe del DHS por los aumentos del COVID-19 en México en los últimos días de junio.¹⁷

Según los memorándums emitidos por el DHS, el enfoque estadounidense para los próximos meses será principalmente en seguridad nacional, fronteriza y pública.

¹⁴ Departamento de Seguridad Nacional, “Métricas y Medidas de los Protocolos de Protección a Migrantes”, https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/metricas_y_medidas_de_los_protocolos_de_proteccion_a_migrantes_2.pdf.

¹⁵ *Departamento de Seguridad Nacional*, “Terminación del Programa de Protección al Migrante”, 1 de junio de 2021, https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/21_0601_termination_of_mpp_program.pdf.

¹⁶ KOSER, Khalid, *International Migration. A very short introduction*, 2a. ed., Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 20.

¹⁷ GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, Alicia, “Finaliza programa quédate en México”, *El Sol de México*, 22 de junio de 2021, <https://www.elsoldemexico.com.mx/analisis/finaliza-programa-quedate-en-mexico-6872525.html>.

A continuación, se puede apreciar en la tabla, el aumento de cruces ilegales de mexicanos en los primeros trimestres del 2018 al 2021 y al hacer la comparación de los años anteriores, se observa un aumento exponencial en el primer trimestre del 2021.

Tabla 2: Cruce ilegal de mexicanos a los Estados Unidos de 2018-2021

Primer trimestre de 2018	61,881 mexicanos
Primer trimestre de 2019	56,790 mexicanos
Primer trimestre de 2020	65,280 mexicanos
Primer trimestre de 2021	147,394 mexicanos

Fuente: Pérez Maritza, en *El Economista*, 9 de abril de 2021.¹⁸

La política migratoria y de asilo en México del 2018 al 2021

La política migratoria y de asilo en México del 2018 al 2021 ha ido cambiando a través del tiempo. Jorge Durand comenta que la migración entre México y Estados Unidos ha sido una constante entre ambos países por la oferta y la demanda de mano de obra, ya que un país es rico en capital y pobre en mano de obra y el otro a la inversa.¹⁹ La migración se puede dividir en: (i) migración legal, (ii) ilegal o irregular; y (iii) forzada. Esta última se caracteriza por tener un elemento coercitivo, incluyendo en algunos casos, la amenaza a la vida y/o a la subsistencia y puede ser por causas naturales (desastres naturales o medioambientales) o por causas humanas (movimientos de refugiados y de población desplazada internamente, desastres nucleares o químicos, hambruna o proyectos de desarrollo).

México cuenta con una Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.²⁰ En su artículo quinto señala los principios y criterios en los que se fundamenta la ley en mención. El principio de no devolución, el principio de no discriminación, el principio de interés superior del niño y el principio de unificación familiar entre otros. Estos principios son muy importantes ya que se alinean al contexto internacional.

Al respecto, el principio de no devolución es medular para la protección de los refugiados, toda vez que después de la Segunda Guerra Mundial se crea el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) con la finalidad de proteger a los refugiados. En lo que concierne a México, esté se adhiere a la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados

¹⁸ PÉREZ, Maritza, “Crecen 125% cruces hacia EU de migrantes mexicanos”, *El Economista*, 9 de abril de 2021, <https://www.economista.com.mx/politica/Crecen-125-cruces-hacia-EU-de-migrantes-mexicanos-20210409-0005.html>.

¹⁹ DURAND, Jorge, *Historia mínima de la migración México-Estados Unidos*, México, El Colegio de México, primera reimposición, 2017, p. 13.

²⁰ Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y asilo Político, *del 27 de enero de 2011*, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP_111120.pdf.

y del Protocolo de 1967²¹ el 7 de junio del año 2000, adhesión que lo obliga a respetar y a cumplir con lo estipulado en dicha Convención. Este principio previsto en el artículo 33 de la Convención en cita establece claramente la prohibición de expulsión y de devolución (*Refoulement* en francés) y señala que: “1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia o determinado grupo social o de sus opiniones políticas”.

Ahora bien, el artículo 13 de la Ley en mención establece que las personas extranjeras que se encuentren en territorio mexicano pueden solicitar refugio en México si se encuentran *grossa modo* dentro de los siguientes supuestos: (i) temor a ser perseguido por motivos de raza; religión; nacionalidad; género; pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas; (ii) temor por su vida; su seguridad; o porque su libertad ha sido amenazada por violencia generalizada; agresión extranjera; conflictos internos; violación masiva de los derechos humanos, etcétera.

Los derechos y obligaciones de los refugiados se encuentran enumerados en el artículo 44 de la misma Ley y señala que si existe miedo por parte de los extranjeros de regresar a su país de origen, entonces se solicitará la protección por parte del Estado mexicano, quien se compromete a otorgarles a los refugiados el servicio de salud, educación, reunificación familiar, apoyo por parte de las instituciones públicas, así como a expedirles un documento que les acredite su legal estancia en el país.

Una vez que se ingresa al país, se tienen 30 días hábiles para presentar la solicitud de refugiado ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR)²² o ante las oficinas de regulación migratoria del Instituto Nacional de Migración (INM). Cuando se realiza la solicitud, se les entrega una constancia donde se establece que su situación migratoria se encuentra en trámite y por lo tanto no pueden ser devueltos a su país de origen, en tanto no se resuelva su situación. Con esa constancia, se solicita al INM una tarjeta de visitante por razones humanitarias. Esa tarjeta es gratuita, les permite trabajar, la vigencia es de un año y les ofrece una estancia regular en el país. Es necesario que en el formulario se expongan las razones por las que tuvieron que salir y dejar su país y el motivo por el que no pueden regresar. Una vez hecho lo anterior, la COMAR entrevista a los solicitantes y evalúa si efectivamente la vida del solicitante corre peligro e informa la resolución en 45 días hábiles. El plazo puede extenderse de 10 a 45 días o más, dependiendo del cúmulo de trabajo y del personal. Si la resolución es positiva, entonces, en coordinación con la COMAR hay que acudir al INM para tramitar la residencia permanente en México como refugiado. Si la resolución es negativa, entonces, se puede apelar en un plazo de 15 días. Presentada la apelación,

²¹ Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y del Protocolo de 1967, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0506.pdf>.

²² Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, “Requisitos para solicitar Refugio en México”, <https://www.gob.mx/comar>.

la COMAR revisa el caso nuevamente en aproximadamente 90 días naturales. En caso negativo hay que retornar al país de origen.

Cabe mencionar que para hacer frente al fenómeno migratorio el INM expide diversas tarjetas entre las que destacan:²³ (i) la Tarjeta de Residente Temporal (TRT); (ii) la Tarjeta de Residente Permanente (TRP); (iii) la Tarjeta de Visitante Regional (TVR) y; (iv) la Tarjeta de Visitante Trabajador Fronterizo (TVTF). El cambio por ejemplo de la TRT a TRP se obtiene cuando un extranjero con condiciones de estancia de residente temporal cumplió cuatro años consecutivos de residencia. La TVR, por su parte, permite a los extranjeros de origen guatemalteco o beliceño ingresar por tiempo limitado a la frontera sur de México de manera fácil y segura. Con la TVTF los guatemaltecos o beliceños que cuentan con alguna invitación laboral en México pueden entrar y salir en múltiples ocasiones en los estados de la frontera sur (Campeche, Chiapas, Tabasco y Quintana Roo). La visa por razones humanitarias se otorga al extranjero que ha sido víctima de catástrofe natural o violencia, cuya vida o integridad se encuentre en peligro o bien que ingrese para realizar acciones de auxilio o rescate en situaciones de emergencia en el país. La visa por unidad familiar ayuda a los extranjeros que viven en el país y desean solicitar visa para sus familiares del exterior.

Estadísticas de la Comisión Mexicana para Ayuda a Refugiados del 2018 al 2021

A continuación, se muestran varias estadísticas de la COMAR del 2018,²⁴ 2019, 2020 y 2021²⁵ relacionados con los solicitantes de asilo en México. En el 2018 se recibieron 29,630 solicitudes, en el 2019 aumentaron a 70,418, en el 2020 por la pandemia se redujeron a 41,179 y hasta el mes de mayo de 2021 van 41,195. Esto es claramente consecuencia del programa Quédate en México. Afortunadamente, este programa se dio por terminado el primero de junio de 2021.

Tabla 3: Solicitantes de asilo por nacionalidad (personas) del 2018, 2019, 2020 y 2021

País	2018	2019	2020	2021 (mayo)
Brasil	-----	554	367	439
Camerún	-----	512	-----	-----
Colombia	210	559	498	413
Cuba	214	8,686	5,749	3,769
Chile	-----	-----	805	866

²³ Instituto Nacional de Migración, “Trámites Migratorios”, <https://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/tramites-migratorios>.

²⁴ COMAR, “Estadísticas de solicitantes de la condición de refugiado en México”, marzo de 2020, <https://www.gob.mx/comar/articulos/estadisticas-de-solicitantes-de-la-condicion-de-refugiado-en-mexico>.

²⁵ COMAR, “La COMAR en números”, mayo de 2021, <https://www.gob.mx/comar/articulos/la-comar-en-numeros-273823?idiom=es>.

El Salvador	6,193	9,043	4,050	3,008
EE.UU.	35	-----	-----	-----
Guatemala	1,347	3,783	3,005	1,615
Haití	76	5,539	5,950	7,135
Honduras	13,679	30,104	15,465	19,033
Nicaragua	1,271	2,233	802	936
Venezuela	6,326	7,634	3,273	2,063
Yemen	29	-----	-----	-----
Otros países	250	1,771	1,205	1,164
Total	29,630	70,418	41,179	41,195

Fuente: Elaboración propia con información de la COMAR del 2018 al corte de mayo del 2021.

En la tabla anterior se aprecia como los países del Triángulo del Norte siguen siendo los principales solicitantes de asilo en México. Esto se debe por una parte a la pandemia por COVID-19, y a la inseguridad y a la falta de oportunidades en sus países de origen por la otra. Como se mencionó con anterioridad, es muy notorio el incremento de las solicitudes en el 2019 debido al MPP.

El Plan Integral de Desarrollo para Centroamérica

Al ser México un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, el gobierno mexicano firmó una Declaración Conjunta con El Salvador, Guatemala, y Honduras con el apoyo y acompañamiento de la CEPAL alineado con el Pacto Mundial para atender las causas estructurales de la migración más allá de sus fronteras. El Canciller mexicano Marcelo Ebrard señaló que México está comprometido con Centroamérica desde una perspectiva regional e integral y facilitará una vecindad basada en la solidaridad y la prosperidad, impulsando la cooperación y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030²⁶ con atención a todo el ciclo migratorio bajo el principio de responsabilidad compartida, pero diferenciada, con pleno respeto y protección de los derechos humanos sin importar la condición migratoria.²⁷

México firmó el Pacto Mundial sobre los Refugiados²⁸ para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Aunque el Pacto no es jurídicamente vinculante muestra la voluntad política de la comunidad internacional para fortalecer la

²⁶ Agenda 2030, “La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>.

²⁷ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Intervención del secretario de Relaciones Exteriores de México, Marcelo Ebrard. Conferencia Intergubernamental para la adopción del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, Sesión plenaria”, Marruecos, 10 de diciembre de 2018, <https://www.un.org/en/conf/migration/assets/pdf/GCM-Statements/mexico.pdf>.

²⁸ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Pacto Mundial sobre Refugiados, con una nota introductoria de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)*, 17 de diciembre de 2018, <https://www.refworld.org/es/docid/5c781b294.html>.

cooperación y la solidaridad con los países de acogida, que resultan ser los más afectados en esta era del éxodo migrante. El objetivo medular de este pacto es implementar el principio de distribución de la carga y el principio de responsabilidad, sustentado también en el principio de no devolución constituido por la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967, principio adoptado por la legislación mexicana. El pacto busca la cooperación de los países para aprovechar los beneficios de la migración y en el caso de Centroamérica, mejorar las condiciones en el Triángulo del Norte y fortalecer la cooperación internacional y crear alianzas mundiales para una migración segura, ordenada y regular. Los 23 objetivos del Pacto se centran en la protección de los derechos humanos, la inclusión y la cohesión social.

El Plan Integral de Desarrollo surge por el aumento en las migraciones a México y por ende a los Estados Unidos a causa de la inseguridad que se vive en Centroamérica y en los países del Triángulo del Norte. Muchas personas han tenido que dejar sus países en busca de nuevas oportunidades. Los principales factores por los que los individuos emigran se pueden dividir en tres: (i) los sociales; (ii) los económicos; y (iii) los medioambientales. En los primeros, se encuentran la separación familiar; la violencia; la extorsión; los conflictos bélicos y discriminación por razón de sexo u orientación sexual, etc. En los segundos, el endeudamiento; el desempleo; los salarios bajos; la dependencia del trabajo agrícola; etc. Y en los terceros, se tienen los medioambientales que surgen por la variabilidad climática, la erosión del suelo y los desastres naturales.

Así las cosas, como ya se comentó con anterioridad, durante el 2018 y el 2019 surgió el fenómeno de la migración en caravana, cuyo objetivo principal era contar con protección y seguridad que un grupo social puede brindar. Ahora bien, el futuro al que se enfrentan los migrantes en el paso por México hacia los Estados Unidos es la invisibilidad, ya que miles de Centroamericanos arriesgan su vida y son expuestos a la violencia, la extorsión, la desaparición forzada, y al crimen organizado debido a que la mayoría ingresa de manera ilegal o irregular.²⁹

Bajo este orden de ideas, el Plan Integral de Desarrollo para Centroamérica se enfoca principalmente en la contención de la migración y en atender los problemas *in situ*. En este plan participan agencias de la ONU y la Organización Internacional de Migraciones (OIM), entre otros. Este plan inició con el programa sembrando vidas que entrega casi 5 000 pesos mensuales, insumos y capacitación técnica a personas del sector agrícola y con el programa de jóvenes construyendo el futuro que ofrece oportunidades de empleo en empresas y talleres a individuos menores de 30 años y destina alrededor de 3 748 pesos de manera mensual y seguro de vida a los participantes.³⁰

Se pactó con los Estados Unidos una inversión de 800 millones de dólares, 400 se invertirán en una planta de gas natural licuado, 320 en la producción de

²⁹ LOUIDOR, Wooldy Edson, *Introducción a los estudios migratorios: migraciones y derechos humanos en la era de la globalización*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2017, p. 133

³⁰ NORIEGA CURTIS, Yalí y BARRAGÁN, Pedro Ludwig, “Una nueva realidad migratoria para Centroamérica”, 3 de junio de 2021, <https://revistafal.com/una-nueva-realidad-migratoria-para-centroamerica/>.

energía eólica y 80 en la pequeña y mediana empresa.³¹ Ahora bien, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) respaldaron este Plan Integral de Centroamérica. El programa Sembrando Vida en El Salvador³² tiene por objeto, contribuir a reducir la pobreza y la migración forzada en el campo. El requisito para recibir el apoyo es: ser mayor de edad, residente originario de municipios con flujo migratorio y tener tierra área sembrar. Serán beneficiadas 20 mil personas con 250 dólares mensuales. México otorgará 31 millones de dólares para la siembra de 50 mil hectáreas de árboles frutales y maderables. El plan de apoyo para Centroamérica es respaldado por 35 países, 65 agencias de cooperación y 8 organismos internacionales. En Honduras se beneficiarán 13,000 personas con 180 dólares mensuales.³³ El objetivo del plan es construir una Centroamérica más próspera y segura para resolver las causas subyacentes de la migración a fin de que los ciudadanos de la región puedan tener una vida mejor en su país junto con sus familias.

El ocho de junio del 2021 se firmó un *memorándum*³⁴ de entendimiento entre México y Estados Unidos con el objeto de lograr una Norteamérica próspera y segura basada en una sociedad justa y equitativa con oportunidades económicas y seguridad para todos. Los objetivos se enfocaron en fomentar la inversión en el sur de México, (incluidos préstamos para viviendas asequibles) y en fortalecer las cadenas de valor rurales de cacao, café y ecoturismo. Por otra parte, los Estados Unidos comprometieron alrededor de \$130 millones de dólares para los próximos tres años con el fin de apoyar la implementación de la reforma laboral de México. Otros compromisos firmados en el *memorándum* son: (i) desarticular las organizaciones de trata de personas; (ii) abordar las causas fundamentales de la migración en los países del Triángulo del Norte; (iii) compartir información y estrategias; (iv) administrar nuevos programas para fomentar las oportunidades económicas a través del desarrollo agrícola y el empoderamiento de los jóvenes; (v) aumentar la cooperación para proteger las fronteras y garantizar una inmigración ordenada.

Conclusiones

El endurecimiento de la política migratoria México-Estados Unidos durante el mandato del entonces presidente Donald Trump trajo como consecuencia que miles de migrantes de Centroamérica se vieran en la imperiosa necesidad de solicitar asilo en México debido a que bajo el programa Quédate en México los solicitantes de asilo a Estados Unidos tenían que permanecer en México mientras se resolvía su solicitud. El tema migratorio fue abordado por Trump como un

³¹ BUTRÓN, Jorge, “Pacta EU 800 mdd para desarrollo del sur: SRE”, *La Razón*, 11 de julio de 2019, p. 9.

³² LÓPEZ, Antonio, “Anuncian sembrando vida, pero aún no da frutos en El Salvador”, *La Razón*, 7 de octubre 2019, p. 3.

³³ “México pacta entrega directa de apoyos sociales a salvadoreños”, *La Razón*, 9 de octubre de 2019, p. 3.

³⁴ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Informe para Senado de la República: visita de la vicepresidenta de Estados Unidos, Kamala D. Harris a la ciudad de México, 8 de junio de 2021”, pp. 14-22, https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-06-16-1/assets/documentos/RE_Informe_Visita_Kamala_Harris.pdf.

asunto de seguridad nacional y la pandemia de COVID-19 contribuyó para que mandatario invocara el título 42 y deportara de manera inmediata a todas las personas que cruzaran la frontera de los Estados Unidos, so pretexto de emergencia sanitaria sin que mediara ningún tipo de procedimiento de deportación. Algunos migrantes optaron por quedarse en México debido a que el MPP fue suspendido durante la pandemia, otros, por su parte buscaron rutas terrestres o marítimas con un alto riesgo y costo para poder llegar a los Estados Unidos. Se puede decir que con la firma de la Declaración Conjunta de 7 de junio de 2019 y con la firma de acuerdos y convenios con los países del Triángulo del Norte, Trump logró la securitización de la migración y aumentó el nacionalismo en su país.

Con la llegada a la presidencia de Joe Biden, la retórica ha cambiado, sin embargo, las fronteras terrestres siguen cerradas y el título 42 se sigue aplicando. El programa Quédate en México finalizó el primero de junio del 2021, sin embargo, todavía faltan resoluciones pendientes bajo el MPP. Un logro importante es que el ocho de junio de 2021, México y Estados Unidos firmaron un *memorándum* de entendimiento en materia de cooperación internacional para atender las causas estructurales de la migración e impulsar el desarrollo económico de manera sustentable en el sur de México y norte de Centroamérica con el Plan Integral de Centroamérica avalado por la CEPAL y con programas como sembrando vidas y jóvenes construyendo el futuro. Como se comentó con antelación, el programa Sembrando vida otorga opciones laborales en el sector agrícola y evita la migración por razones económicas. Y el programa de jóvenes construyendo el futuro ayuda a ese sector a conseguir empleo mediante prácticas renumeradas. Estados Unidos se comprometió a aumentar su contribución económica para la implementación de la reforma laboral en México, pero desgraciadamente, la pandemia de COVID-19 ha durado más de lo previsto y ha empeorado la situación de miles de migrantes que viven en la pobreza, que temen por su vida y que buscan mejorar sus condiciones de vida. La cooperación internacional entre México, Estados Unidos y los países del Triángulo del Norte es indispensable para el desarrollo económico en la región y así evitar la migración forzada, porque la migración debe de ser un derecho no una necesidad.

Bibliografía

- Aduanas y protección fronteriza de Estados Unidos, “Detenciones en la frontera”, *La Razón*, 7 de enero de 2020.
- Agenda 2030, “La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Pacto Mundial sobre Refugiados, con una nota introductoria de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 17 de diciembre de 2018, <https://www.refworld.org/es/docid/5c781b294.html>.

- BAUGH, Ryan, “Annual Flow Report: Refugees and Asylees 2019”, septiembre de 2020, https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/immigration-statistics/yearbook/2019/refugee_and_asylee_2019.pdf.
- BUTRÓN, Jorge, “Pacta EU 800 mdd para desarrollo del sur: SRE”, La Razón, 11 de julio de 2019.
- COMAR, “Estadísticas de solicitantes de la condición de refugiado en México”, marzo de 2020, <https://www.gob.mx/comar/articulos/estadisticas-de-solicitantes-de-la-condicion-de-refugiado-en-mexico>.
- COMAR, “La COMAR en números”, mayo de 2021, <https://www.gob.mx/comar/articulos/la-comar-en-numeros-273823?idiom=es>.
- COMAR, “Requisitos para solicitar Refugio en México”, <https://www.gob.mx/comar>.
- Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y del protocolo de 1967, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0506.pdf>.
- CONTRERAS DELGADO, Camilo; PARÍS POMBO, María Dolores y VELASCO ORTIZ, Laura (coords.), *Caravanas Migrantes y Desplazamientos Colectivos en la Frontera México-Estados Unidos*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2021.
- Departamento de Seguridad Nacional, “Departamento de Seguridad Nacional (DHS) anuncia proceso para atender a individuos en México con casos pendientes bajo MPP”, <https://www.dhs.gov/news/2021/02/11/departamento-de-seguridad-nacional-dhs-anuncia-proceso-para-atender-individuos-en-m#>.
- Departamento de Seguridad Nacional, “Acuerdos del DHS con Guatemala, Honduras y el Salvador”, https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/19_1007_fact-sheet-spanish-agreements-w-northern-region-central-am-countries.pdf.
- Departamento de Seguridad Nacional, “Terminación del Programa de Protección al Migrante”, 1 de junio de 2021, https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/21_0601_cancillertermination_of_mpp_program.pdf.
- Departamento de Seguridad Nacional, “Orientación sobre políticas para la implementación de los Protocolos de Protección al Migrante” (Policy guidance for implementation of the Migrant Protection Protocols), https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/19_0129_OPA_migrant-protection-protocols-policy-guidance.pdf.
- Departamento de Seguridad Nacional, “Métricas y Medidas de los Protocolos de Protección a Migrantes”, https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/metricas_y_medidas_de_los_protocolos_de_proteccion_a_migrantes_2.pdf.
- DE HAAS HEIN, Castles Stephen y MILLER, Mark, *The age of migration: International population movements in the modern world*, 6a.ed., Nueva York, Guilford Publications, 2020.
- DURAND, Jorge, *Historia mínima de la migración México-Estados Unidos*, México, El Colegio de México, primera reimpresión, 2017.

- GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, Alicia, “Finaliza programa quédate en México”, *El Sol de México*, 22 de junio de 2021, <https://www.elsoldemexico.com.mx/analisis/finaliza-programa-queda-en-mexico-6872525.html>.
- Instituto Nacional de Migración, “Trámites Migratorios”, <https://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/tramites-migratorios>.
- KOSER, Khalid, *International Migration. A very short introduction*, 2a. ed., Oxford, Oxford University Press, 2016.
- La Razón, “México pacta entrega directa de apoyos sociales a salvadoreños”, 9 de octubre de 2019.
- Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, del 27 de enero de 2011, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP_111120.pdf.
- LÓPEZ, Antonio, “Anuncian sembrando vida, pero aún no da frutos en El Salvador”, *La Razón*, 7 de octubre 2019.
- LOUDOR, Wooldy Edson, *Introducción a los estudios migratorios: migraciones y derechos humanos en la era de la globalización*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2017.
- NIETO, Francisco, “Camino hacia EU”, *El Heraldo de México*, 19 de junio de 2019, https://issuu.com/elheraldodemexico/docs/el_heraldo_771.
- NORIEGA CURTIS, Yalí y BARRAGÁN, Pedro Ludwig, “Una nueva realidad migratoria para Centroamérica”, 3 de junio de 2021, <https://revistafal.com/una-nueva-realidad-migratoria-para-centroamerica/>.
- PÉREZ, Maritza, “Crecen 125% cruces hacia EU de migrantes mexicanos”, *El Economista*, 9 de abril de 2021, <https://www.economista.com.mx/politica/Crecen-125-cruces-hacia-EU-de-migrantes-mexicanos-20210409-0005.html>.
- PINEDA, Perla, “Ebrard presentará informe migratorio”, *El Economista*, 9 de septiembre de 2019.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, “Declaración Conjunta de 7 de junio de 2019”, <https://www.gob.mx/sre/documentos/declaracion-conjunta-203701>.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, “Intervención del secretario de Relaciones Exteriores de México, Marcelo Ebrard. Conferencia Intergubernamental para la adopción del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, Sesión plenaria”, Marruecos, 10 de diciembre de 2018, <https://www.un.org/en/conf/migration/assets/pdf/GCM-Statements/mexico.pdf>.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, “Informe para el Senado de la República: visita de la vicepresidenta de Estados Unidos, Kamala d. Harris a la ciudad de México, 8 de junio de 2021”, https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2021-06-16-1/assets/documentos/RE_Informe_Visita_Kamala_Harris.pdf.
- U.S. Customs and Border Protection, “Nationwide Enforcement Encounters: Title 8 Enforcement Actions and Title 42 Expulsions”, <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/cbp-enforcement-statistics/title-8-and-title-42-statistics>.

La inteligencia estratégica aplicada al cambio

Strategic intelligence applied to change

JESÚS DE MIGUEL

Universidad de Murcia, Centro Universitario ISEN de Cartagena, España
jesus.demiguel@twoworldsci.com

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n34.03>

Recibido: 28/07/2021

Aceptado: 13/10/2021

RESUMEN

Este ensayo trata sobre la manera en que la inteligencia puede aplicarse a los procesos de cambio que precisan abordar las organizaciones, particularmente las empresas en su mecanismo de adaptación a los entornos complejos e inciertos que caracterizan esta tercera década del siglo XXI. Para ello, el autor analiza brevemente el significado del cambio y como éste influye en la propia cultura de las organizaciones para, posteriormente, exponer cómo es fundamental que la inteligencia se aplique en tres campos principales: el de la seguridad, para con ella detectar, identificar, analizar y valorar los principales riesgos y amenazas a los que pueden enfrentarse las empresas; en el ámbito competitivo, explicando cómo se debe analizar el entorno inmediato (colaboradores, competidores, asociados, clientes, etc.) y el general (político, económico, social, ambiental, etc.). Por el amplio contexto en el que se aplica la inteligencia, se debe considerar desde un enfoque integral, lo que lleva a la tercera consideración del autor que es la necesidad de las empresas consultoras para promover alianzas estratégicas en el marco del concepto de *inteligencia colaborativa*.

Palabras clave:

alertas, cambio, colaborar, (inteligencia) competitiva, contexto, empresa, entorno, inteligencia, organización, seguridad, vigilancia.

Abstract:

This essay deals with how the function of intelligence can be applied to the processes of change that organizations, and in particular companies, need to address in their adaptation to the complex and uncertain environments that characterize these third decade of the 21st century. To this end, the author makes some brief considerations on change and how it influences organizational culture itself, and then explains how intelligence is applied in three main fields: in the field of security, to detect, identify, analyze and assess the main risks and threats that can be faced; in the competitive sphere, explaining how to analyze both the immediate environment (collaborators, competitors, associates, clients, etc.) and the general environment (political, economic, social, environmental, etc.). Because of the broad context in which intelligence is applied, it must be considered from an integral approach, which leads to the third consideration of the author, which is the need for consultancy firms in this field to promote strategic alliances within the framework of the concept of Collaborative Intelligence.

Keywords:

warnings, change, collaboration, (Intelligence) competitive, context, business, company, environment, intelligence, organization, security, surveillance.

Introducción

En este ensayo voy a exponer sobre cómo la inteligencia constituye un instrumento imprescindible con el que abordar los procesos del cambio en cualquier sociedad, específicamente en el contexto de una organización empresarial.

En primer lugar, es importante enfatizar sobre los aspectos positivos que el cambio tiene para las organizaciones, siendo considerado como un medio para mantener su eficiencia y su eficacia, lo que permitirá a las personas lograr una mejor adaptación dentro del contexto en el que realizan su actividad laboral. Sin embargo, conviene hacer notar que el cambio no es siempre bien recibido en el interior de una organización, es más, no son pocas las ocasiones en las que es evidente una resistencia interna a cualquier modificación o innovación, lo que se conoce como *resistencia al cambio*. Es precisamente en estos procesos de transformación cuando se ponen de manifiesto las condiciones de liderazgo de quienes tienen la responsabilidad de su dirección, hasta el punto de que se podría afirmar que la inacción, el conformismo y la inmovilidad constituyen en sí mismos deficientes compañeros de viaje para el líder estratégico.

Este líder necesita entender, en primer lugar, el contexto en el que se va a producir el cambio; en segundo lugar, debe de ser capaz de influir en la cultura de la organización, para con ello motivar y comprometer a todos sus elementos; y tercero, requiere asumir directamente su dirección. El cambio debe de ser considerado, por una parte, un proceso *adaptativo*, en la medida que tiene que colocar

a la organización dentro del contexto en el que desarrolla su trabajo, es decir tiene, desde esta perspectiva, un marcado *carácter reactivo*; pero, a la vez, el cambio constituye un instrumento imprescindible para manejar el futuro y de esta forma crear las condiciones para lograr una ventaja competitiva, y de ahí su *dimensión anticipativa o proactiva* (Ilustración 1).

El cambio significa buscar, construir el futuro, siendo la visión su elemento orientador y, asumiendo que el liderazgo es visionario en sí mismo, se puede concluir que el cambio no funciona sin liderazgo.

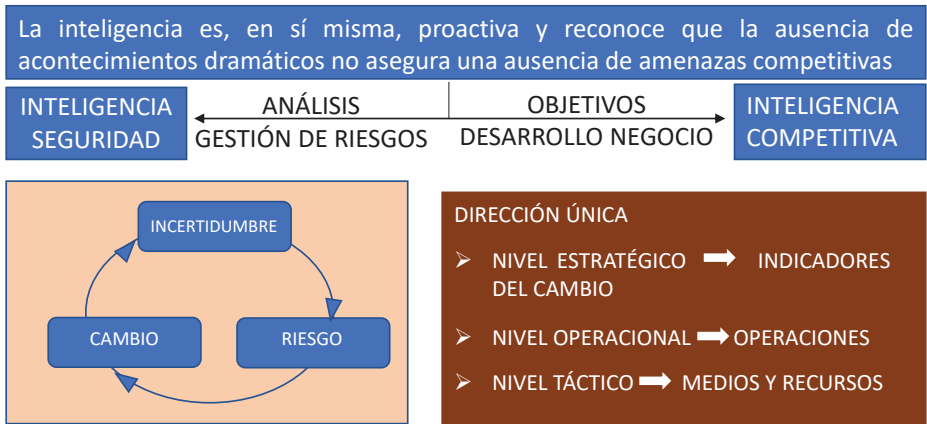


Ilustración 1. La Inteligencia como herramienta proactiva. Fuente: elaboración propia.

Ya sea que consideremos el cambio desde su vertiente reactiva, como desde la proactiva, todo proceso evolutivo genera incertidumbre y cuanto mayor sea ésta, más necesario será contar con la inteligencia adecuada, entendiendo que ante la ausencia de acontecimientos dramáticos no se puede afirmar de manera categórica que no existan las amenazas competitivas.

Por otra parte, hay que mencionar que las modificaciones del entorno o del contexto no se producen habitualmente de una manera dramática, sino que se van generando y manifestando una serie de señales que nos alertan de que algo está cambiando o puede cambiar y, en consecuencia, las organizaciones deben estar en condiciones de conocer e interpretar estas alertas las cuales se producen tanto en el entorno inmediato, proveedores, competidores, socios, o clientes, como en el ambiente en general, el cual está condicionado por factores políticos, sociales, económicos, tecnológicos, etc. La inteligencia utiliza estas señales para la gestión del riesgo estratégico, entendiendo por tal el desencadenamiento de una serie de acontecimientos y/o la concurrencia de un conjunto de condiciones que reducen significativamente la habilidad y la posibilidad de implementar con éxito las estrategias de negocio, las cuales en muchas ocasiones están asociadas a los procesos de cambio.

Se podría afirmar que hoy en día, las organizaciones en general y las empresas en particular, están inmersas en un constante entorno de cambio principalmente por la necesidad de responder a las exigencias que impone la evolución del entorno. A ello ha contribuido sin duda el importante desarrollo tecnológico que ha tenido lugar en los últimos 50 años, el cual ha ocasionado un incremento exponencial de lo que Stringham denomina “*complejidad del conocimiento*”.¹

El cambio es un proceso directamente vinculado a la cultura estratégica en dos direcciones. Por un lado, no se puede disociar el cambio del liderazgo con la formación de los líderes que está relacionada precisamente con la cultura estratégica. La segunda orientación tiene que ver con la resistencia al cambio, algo genérico en todas las organizaciones y que se ve influenciado por su propia cultura organizacional (estratégica) que, de acuerdo con Trice y Bayer, “*es la que se desarrolla a medida que los grupos de personas luchan por dar sentido a su mundo y enfrentarse a él*”.²

Si existe algo fundamental al abordar los procesos de cambio y de transformación en una organización es el entender e interpretar el entorno de las relaciones entre la organización y el contexto, algo característico de los sistemas abiertos. El cambio puede producirse como consecuencia de una variación de la situación externa o como consecuencia de un condicionante interno ya sea por una necesidad de considerar una visión diferente —cambio proactivo—, o por la incapacidad organizacional para cumplir con los objetivos planteados —cambio reactivo—; en uno y otro caso se produce una interacción constante con el entorno.

Temas de integración global como la conciencia medioambiental, la seguridad colectiva, la interdependencia económica, la tecnología, la información, el control de armas y la democracia pueden ejercer una mayor presión ambiental para el cambio en las organizaciones públicas y empresariales. Los temas desintegradores y divisivos, como la proliferación de armas, la migración, la animosidad religiosa, la rivalidad étnica, el proteccionismo, el aumento de la delincuencia y el tráfico de drogas, pueden ejercer presiones perturbadoras aún más fuertes. Todos estos factores pueden adoptar la forma de vectores superpuestos que, en conjunto, exacerban enormemente las turbulencias ambientales y aceleran el ritmo del cambio.³

Existen varios modelos para explicar cómo las organizaciones enfrentan el cambio. Lewin lo compara con el proceso en la modificación de la forma de un bloque de hielo, el cual tiene lugar en las tres fases siguientes:⁴ con la primera se trata de “descongelar”, en ella se va a definir el alcance esperado del cambio; con la segunda se procede a cambiar la forma (se adapta el hielo descongelado a un nuevo recipiente), es en esta fase cuando se produce el momento de iniciar la

¹ STRINGHAM, Shand, *Strategic Leadership and Strategic Management*, iUniverse (eBook), Bloomington, Indiana, USA, 2012.

² SCHEIN, Edgar H., *Organizational Culture and Leadership*, John Wiley (eBook), New Jersey, USA, 2017.

³ STRINGHAM, p. 73.

⁴ WIRTH, Ross A., <http://www.entarga.com/orgchange/lewinschein.pdf> (2004).

implementación del cambio, un período realmente complejo en el que van a coexistir lo viejo y lo nuevo; y con la tercera, una vez que el cambio está asumido se pretende que la organización se adapte al nuevo modelo, en el símil del bloque de hielo se vuelve a congelar en la nueva forma adoptada.

Este modelo descriptivo del cambio propuesto por Lewin nos permite entender cómo una organización se ve obligada incluso a modificar su propia cultura; sin embargo, no se establece en él una relación clara entre el cambio en una organización y el contexto. Esta conexión con el contexto se explica de manera más precisa en la obra sobre la estrategia empresarial de Johnson, Scholes, & Whittington⁵ en donde se muestra la manera en que una organización (empresa) se encuentra sometida a un importante esfuerzo de adaptación al entorno, lo que se asocia a un cambio reactivo, o, en el mejor de los casos, si se dispone de iniciativa, se procede a “sintonizar” con el entorno, hablamos entonces de un cambio proactivo. Lo anterior es válido si nos referimos a una situación que evoluciona de una manera progresiva, pero el contexto puede cambiar también de un modo radical, en cuyo caso será preciso proceder a “reparar” los daños (problemas) generados o, si disponemos de cierto nivel de anticipación, estaremos hablando de un “redireccionamiento”.

En lo referente a la evolución del proceso de cambio, se pueden distinguir las siguientes tres situaciones diferenciadas: en la primera, se produce un cambio progresivo. Se trata de *adaptarse* al entorno (línea roja); es decir, hablamos de un cambio motivado por agentes externos (reactivo), frente al que nos vamos a ir acomodando de manera escalonada: cambio–pausa–cambio–pausa. Sin embargo, llegará un momento, tras sucesivas crisis, en que los cambios serán cada vez más bruscos y nos iremos alejando progresivamente de la curva ambiental. Es lo que en la Ilustración 2, figura como fase de flujo, situación que llegará a un estado de no permitir mantener el ritmo del cambio, lo que, a su vez, conducirá a un punto crítico en el que, o se realiza un cambio drástico —*reparar*—, o bien desaparece la organización.

ESCALA ADVERTENCIA	PROGRESIVA	RADICAL
ANTICIPATORIA	SINTONIZANDO	REDIRECCIONANDO
REACTIVA	ADAPTANDO	REPARANDO

Ilustración 2. Variables Nadler.

⁵ JOHNSON, Gerry; SCHOLES, Kevan, and WHITTINGTON, Richard, *Exploring Corporate Strategy*, 8a. ed., Prentice Hall, London, UK, 2007.

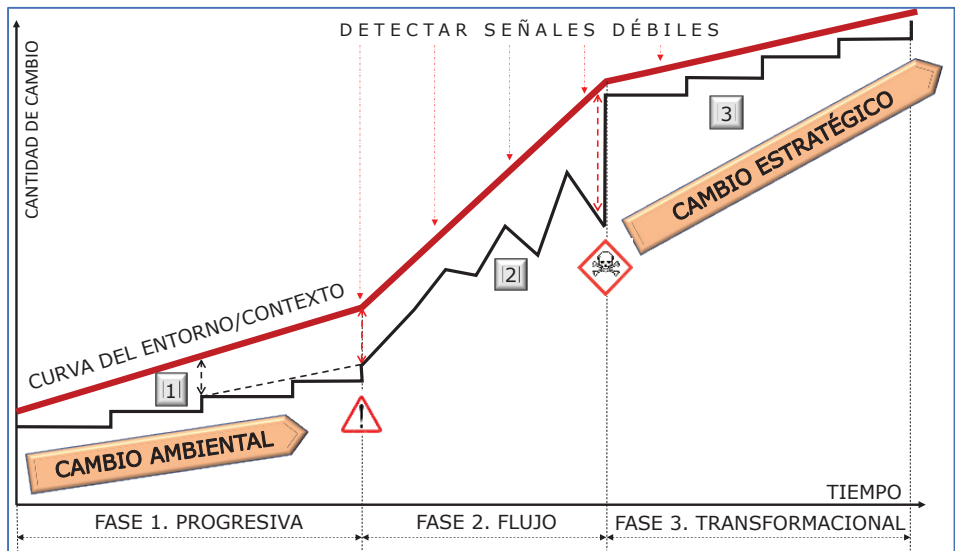


Ilustración 3. El cambio según Scholes, Johnson & Wittington. Fuente: elaboración propia.

La evolución asociada a las fases 1 y 2 es lo que se conoce como cambio ambiental, en el que no se mantiene la iniciativa ni, en la mayoría de los casos la libertad de acción, mientras que el segundo caso, la que en el gráfico figura como fase 3 se trata de un cambio estratégico (Ilustración 3).

Una tercera forma de enfrentar el cambio es transformándose, es decir llevando a cabo una evolución o adaptación continua, pero no sobre fundamentos reactivos sino con una prospectiva que nos permita identificar la situación final deseada, para lo que se requiere no solo detectar los indicios o señales débiles —corto plazo— sino tener una visión que nos oriente hacia el largo plazo, lo que antes hemos denominado *sintonizar*.

En síntesis, el cambio se encuentra íntimamente relacionado con la evolución del contexto, y esta puede producirse de manera progresiva o radical, pero en uno u otro caso es necesario tratar de mantener la iniciativa para con ella estar en las mejores condiciones para abordar el proceso de cambio de una manera proactiva. Para lo anterior se requiere, como trataré a continuación, contar con una inteligencia que permita anticipar este tipo de situaciones, así como identificar los riesgos y oportunidades que de ellas se derivan o se puedan derivar.

¿Qué aporta la inteligencia estratégica a los procesos de cambio en las organizaciones?

Como ya he expuesto anteriormente, el proceso del cambio puede estar generado por una disfunción interna en el ámbito de la empresa o bien por un cambio del contexto, más o menos radical y profundo. En uno u otro caso, las

empresas que aborden un proceso de cambio requieren retener la iniciativa y para ello deben contar con la necesaria ventaja informativa que les proporciona la inteligencia.

La inteligencia es una actividad o función básica en los procesos de toma de decisiones que orientan la actividad y en su caso el cambio de toda organización empresarial. Todo cambio está forzado en ocasiones y siempre condicionado por el contexto en el que se mueve la organización. Quiere decir que además de conocer nuestras propias fortalezas y debilidades, se precisa conocer las oportunidades y amenazas que conforman el contexto en el que desarrollamos nuestra actividad empresarial. La inteligencia es pues la herramienta capital que nos va a facilitar la información precisa sobre los procesos internos, así como del contexto externo, permitiendo con ello alcanzar una posición de ventaja en la toma de decisiones.⁶

Este ensayo está inspirado en el concepto empresarial de la consultora Two Worlds Collaborative Intelligence (TWCI), empresa española especializada en la consultoría en seguridad e inteligencia estratégica orientada al mundo empresarial. Así pues, es importante diferenciar tres situaciones en las que la inteligencia debe ser aplicada en los procesos de cambio: la primera tiene que ver con los riesgos que pueden afectar a la empresa en el marco de un contexto incierto y cambiante, estamos refiriéndonos a la *inteligencia para la seguridad*; la segunda se centra en el conocimiento profundo del entorno y su posible evolución, en el que la empresa desarrolla su actividad, o pretende hacerlo, para con ello obtener la necesaria ventaja estratégica, es decir, estamos hablando de la *inteligencia competitiva*; y la tercera se focaliza, a diferencia de las anteriores, en el ámbito interno con la finalidad de identificar las fortalezas y debilidades de la propia organización frente al proceso de cambio.

*Conocer y explotar el ambiente para proteger la organización.
La inteligencia para la seguridad*

Toda organización se enfrenta a numerosos desafíos, muchos de ellos generadores de riesgos, los cuales no se pueden evitar de una manera absoluta pero sí, cuando menos, minimizar sus efectos. Se trata de alcanzar un nivel de seguridad adecuado y asumible, tomando en cuenta que la seguridad plena es inalcanzable. Este rango de seguridad será tanto mayor en la medida que podamos anticiparnos a esas amenazas, lo cual se consigue con una adecuada prevención a lo que contribuye, de una manera capital, la inteligencia.

Así pues, al referirnos a la seguridad, se podría decir que la inteligencia es su escudo protector, por cuanto ella nos permite identificar, analizar y valorar los riesgos que pueden afectar a la supervivencia de una organización. Para alcanzar una inteligencia exitosa en una corporación, lo primero que se necesita es definir con claridad cuáles son los elementos clave para su supervivencia. Al referirnos

⁶ DE MIGUEL, Jesús, *Guía para la Seguridad y la Inteligencia Estratégica para Pymes*, TWCI, editada por la Cámara de Comercio de España y el Consejo General de Economistas de España, 2020.

a una empresa, el objeto referente de la seguridad⁷ es precisamente su *continuidad de negocio*, y por ende será preciso determinar cuáles son los factores que influyen directa o indirectamente en ella, así como los fenómenos que la pueden afectar de una manera negativa o perjudicial.

Como se puede ver en la Ilustración 4, son varias las preguntas que debemos plantearnos al evaluar el contexto de seguridad en el que van a aplicarse las políticas y decisiones de una empresa. Como ya he mencionado, la adecuada identificación, valoración y evaluación de riesgos va a centrar el esfuerzo de la inteligencia para la seguridad, apoyándose en un eficiente sistema de alertas que permita la identificación temprana de aquellos, aspecto éste —la anticipación— donde reside buena parte del éxito de una *inteligencia proactiva*.

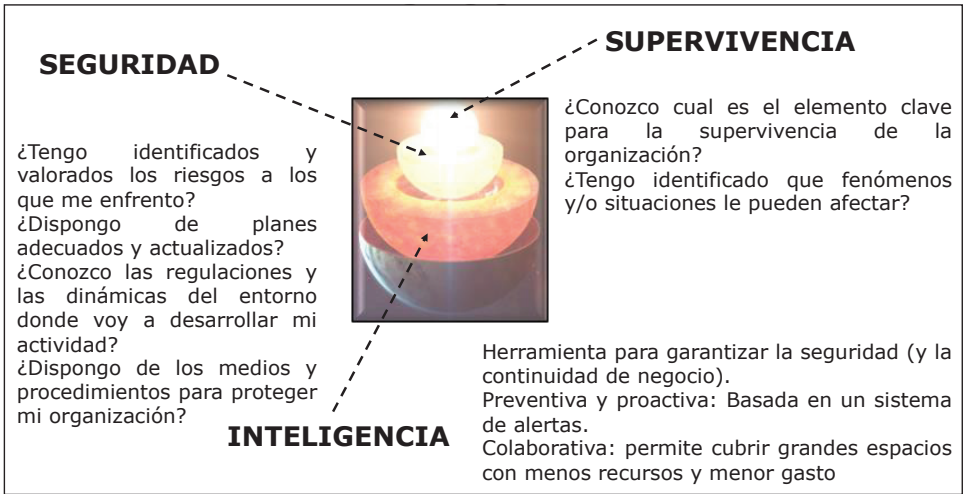


Ilustración 4. La inteligencia y el núcleo de la seguridad. Fuente: elaboración propia.

Es importante mencionar, que hoy en día los desafíos a los que se enfrenta una empresa provienen no solo del entorno físico tradicional, sino del ciberespacio, espacio global y común que es infinitamente mucho más difícil de controlar, y al que pueden acceder con un notable grado de impunidad una amplia variedad de actores.

Los riesgos para una empresa no solamente proceden del ámbito delincriminal, sino que también es preciso considerar otros aspectos como son los medioambientales o los relacionados con seguridad sanitaria, como por ejemplo el desencadenamiento de la pandemia de la COVID-19. Habría que añadir los que tienen que ver con la inestabilidad institucional y económica. Una herramienta a la que

⁷ Por seguridad entendemos el conjunto de actores y relaciones que afectan el normal funcionamiento y desarrollo de una organización. La seguridad entendida desde un enfoque amplio, no limitado a la mera protección física del patrimonio o los activos.

recurren muchas de las consultoras de inteligencia son los mapas de riesgos (Ilustración 5) para con ellos analizar de manera sumaria un determinado contexto, los cuales podrían ser considerados casi imprescindibles especialmente para aquellas empresas inmersas en los procesos de internacionalización.

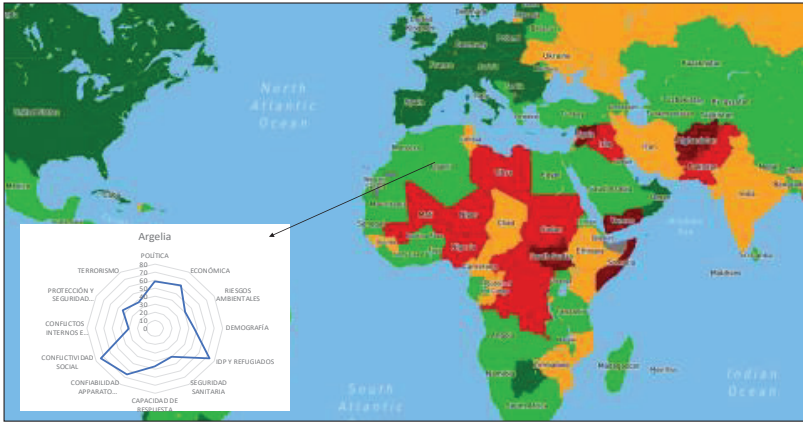


Ilustración 5. Mapa de riesgos.

País	Código País	ESTABILIDAD DEL ESTADO						SITUACIÓN SANITARIA						SITUACIÓN DE SEGURIDAD					
		Estabilidad Política	Estabilidad Económica	Estabilidad Social	Estabilidad Ambiental	Estabilidad Demográfica	Estabilidad de Respuesta	Seguridad Sanitaria	Seguridad Ambiental	Seguridad Social	Seguridad Económica	Seguridad Demográfica	Seguridad de Respuesta	Seguridad Sanitaria	Seguridad Ambiental	Seguridad Social	Seguridad Económica	Seguridad Demográfica	Seguridad de Respuesta
Afganistán	AFG	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Albania	ALB	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Algeria	DZA	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
Angola	AGO	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Argentina	ARG	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Armenia	ARM	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Australia	AUS	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Austria	AUT	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7

Ilustración 6. Risk Rating by TWCI. Ejemplo.

Bajo este planteamiento TWCI ha desarrollado un producto de *risk rating* (Ilustración 6) en el que se toman en cuenta tres parámetros principales de medición: el grado de estabilidad y/o fortaleza del país, sus condiciones frente a riesgos sanitarios y fenómenos medioambientales y las condiciones de seguridad y protección de sus ciudadanos, contando cada uno de ellos con diferentes indicadores hasta un total de 18.

Con este instrumento de análisis las empresas tienen a su alcance una información básica para la internacionalización. Esta información no se debe obviar al

abrir las corporaciones a los mercados internacionales en sus diferentes alcances (desde la exportación de productos, como paso más sencillo, hasta la más compleja de la implantación), la que requiere asumir cambios organizacionales, más profundos cuanto más avanzado sea el proceso de internacionalización.

Conocer y explotar el ambiente para obtener una ventaja competitiva

Una empresa en su objetivo de lograr una posición estratégica ventajosa precisa contar con una adecuada inteligencia competitiva, cuyo concepto se podría describir como *aquella herramienta de gestión que transforma la información obtenida en conocimiento. Conocimiento que se empleará en el proceso de toma de decisiones estratégicas de la organización empresarial*".⁸

Bergeron amplía esta definición para afirmar que *"la inteligencia competitiva es la obtención, la transmisión, el análisis y la difusión de información relevante públicamente disponible, ética y legalmente obtenida como medio para la producción de conocimiento procesable para la mejora de toma de decisiones y acciones corporativas"*.⁹

Para una mejor comprensión de cómo este tipo de inteligencia es fundamental en el diseño del cambio, se debe comenzar haciendo una referencia al hecho de que la transformación en el mundo empresarial suele estar relacionada con diversos campos o actividades, como la comercialización de nuevos productos, la apertura a nuevos mercados, la implantación en nuevas ubicaciones, en particular cuando se trata de establecerse en nuevos países, o, en el caso más extremo, cuando se decide un cambio de la propia actividad empresarial.

El nuevo enfoque empresarial, tras enfrentar un cambio requerirá, en la mayoría de los casos, un ajuste organizacional para adaptarse al nuevo escenario, lo que siempre genera cierto nivel de incertidumbre en toda organización y que en ocasiones es una de las consecuencias de la resistencia al cambio.

Si admitimos que contar con un nivel adecuado de información contribuye a reducir la incertidumbre, el empleo oportuno y eficiente de la inteligencia va a permitir aumentar el grado de certeza en la organización. Para ello se requiere identificar anticipadamente las oportunidades de negocio para que posibilite disponer de los elementos de juicio adecuados en las tomas de decisiones, así como disponer del conocimiento anticipado del impacto que genera en los mercados un nuevo producto, lo que puede ayudar a un mejor diseño y por ende a una mayor rentabilidad en su comercialización. Pero además, las situaciones relacionadas con el cambio, incluyendo en éstas los procesos de internacionalización, supondrán el establecimiento de nuevas relaciones, en ocasiones en un entorno culturalmente alejado, o cuando menos diferente, del nuestro; y para ello se necesitará contar con el mayor conocimiento potencial sobre las posibles asociaciones a establecer,

⁸ GONZÁLEZ CUSSAC, José Luis y LARRISA HINOJAS, Beatriz, *Inteligencia Económica y Competitiva*, Valencia, España, Tirant lo Blanch, 2011.

⁹ BERGERON, Pierrette y HILLER, Christine A., *Competitive Intelligence. Annual Review of Information Science and Technology*, vol. 36, Blaise Cronin Editor Asis&E, 2002.

así como identificar, con la mayor precisión posible, cuáles pueden ser tanto nuestros potenciales aliados y colaboradores, como los competidores y los adversarios a los que nos podemos enfrentar.

Para generar este conocimiento del entorno es fundamental contar con un adecuado sistema de captación y análisis de información, la cual, aun siendo una función accesible para las grandes empresas, es cierto que muchas de ellas no tienen consolidada la necesaria cultura de inteligencia, y, en consecuencia, corren el riesgo de ser sorprendidas en no pocas ocasiones por situaciones no deseadas que pudieran haber sido anticipadas de haberse considerado su aplicación. Si esta situación es preocupante al hablar de las grandes empresas, lo es mucho más al referirnos a las medianas y pequeñas (Pymes), las cuales no disponen de las capacidades propias requeridas para esta función. Es precisamente para suplir estas carencias organizativas y funcionales de las empresas cuando cobran su verdadero valor las compañías especializadas en la consultoría en inteligencia.

Son cada vez más incuestionables las ventajas competitivas que aporta el contar con un sistema de vigilancia e inteligencia que permita a las empresas reducir su nivel de incertidumbre cuando se enfrentan a procesos que tienen que ver con el cambio. Antes de continuar conviene detenernos para explicar lo que se entiende por un *sistema de vigilancia e inteligencia*. Aunque se trate de dos conceptos diferentes, estos son, a su vez, complementarios, mientras que la vigilancia centra su actividad en la identificación de necesidades y monitorización sistemática, organizada y permanente de la información relevante para la empresa, la inteligencia se centra en analizar dicha información para transformarla en un conocimiento útil y explotable para las organizaciones. La convergencia de ambas materias conforma lo que en TWCI hemos denominado Sistema de Vigilancia e Inteligencia (SVI), el cual consiste en un *procedimiento ético y sistemático de recolección, de análisis, difusión y comunicación de información estratégica empresarial que tiene como fin último mejorar la toma de decisiones*.

De un modo esquemático, este sistema se caracteriza por la realización de las siguientes actividades (Ilustración 7):

- *Vigilancia Digital en Fuentes Abiertas*. Con ella se realiza una *escucha social* y una *monitorización* de las temáticas de interés que estén definidas en el alcance del servicio, utilizando para ello fundamentalmente fuentes abiertas.
- *Detección de Oportunidades*. Lo que se puede lograr a partir de una monitorización de las temáticas y subtemáticas relacionadas con la actividad empresarial, de la identificación y potencial actuación de los actores de interés en relación con la actividad empresarial y/o comercial propia, y de la determinación del impacto en las comunidades locales susceptibles de verse afectadas.
- *Establecimiento de un Sistema de Alertas*. Los avisos o alertas ya sean generados automáticamente o deducidos por los analistas permitirán identificar de manera preventiva a los impulsores y los disparadores de riesgos.



Ilustración 7. Sistema de Vigilancia e Inteligencia (SVI). Fuente: elaboración propia.

Evaluar las fortalezas y debilidades que permitan abordar el cambio exitosamente

Este es el tercer escenario en el que se debe hacer una utilización correcta y apropiada de la inteligencia en los procesos de cambio. He mencionado en los puntos anteriores como la inteligencia contribuye a generar el conocimiento necesario sobre el contexto en el que puede producirse el cambio. Ahora bien, si entender el contexto es importante para toda organización que se enfrente a cualquier tipo de cambio, no menos importante es conocer en profundidad la propia organización.

Uno de los aspectos en los que la inteligencia aporta un valor añadido en el ámbito interno es cuando se trata de las políticas y/o actividades relacionadas con el de *compliance*, en la medida que con ella nos permite conocer con mayor eficacia y eficiencia comprobar que las operaciones se ejecutan con respeto a un amplio catálogo de leyes y normas que son de aplicación y, en su caso, aplicar los factores correctores identificados en la evaluación.

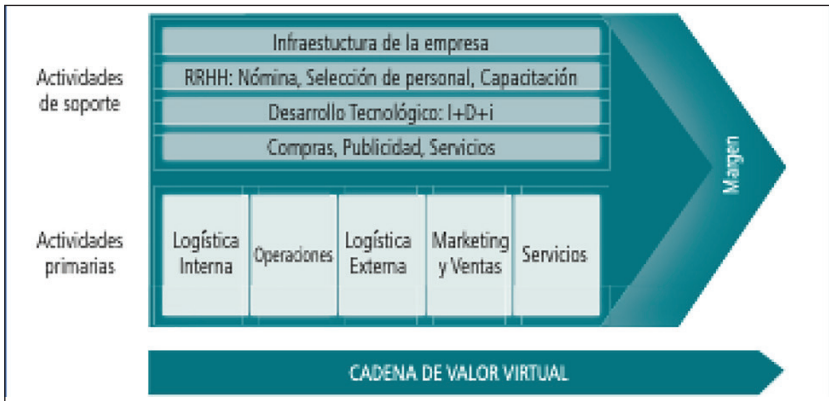


Ilustración 8. Cadena de valor.

Otro aspecto esencial, en este caso, desde la perspectiva de la inteligencia económica y competitiva, es la necesidad de analizar y adaptar la cadena de valor (Ilustración 8) para, de esta forma, afrontar con éxito los procesos de cambio, entre los que se encuentra de una manera muy significativa, como ya he mencionado anteriormente, la internacionalización, atendiendo a sus diferentes alcances.

El cambio requiere un enfoque integral

Al tenor de lo que hasta aquí se ha expuesto, se puede afirmar que cuando una empresa se ve inmersa en un proceso de cambio, requiere contar, independientemente del alcance de este proceso, con un elevado volumen de información sobre el contexto en campos como son los de la seguridad física y la virtual por una parte y el económico e institucional por otra, como se ha reflexionado a lo largo de este ensayo. La inteligencia desarrollada perdería parte de su valor como generadora de conocimiento si su aplicación no se realiza de una manera integral, es decir atendiendo a los diferentes ámbitos arriba mencionados.

Sin embargo, la mayoría de las organizaciones empresariales, incluidas las grandes empresas, no disponen de las capacidades necesarias para afrontar toda la amplitud que requieren este tipo de procesos. Es por ello por lo que, cada vez con más frecuencia, se recurre a externalizar la función de inteligencia, siendo usual recurrir a consultoras especializadas. Por otra parte, se considera que sería un error, o más bien una utopía, pretender que una única compañía tenga todas las capacidades requeridas para abordar el amplio espectro de la inteligencia que requieren las empresas.

En consecuencia, por parte de estas consultoras especializadas se precisa una creciente colaboración, y es por ello por lo que el apoyo mutuo y la cooperación entre organizaciones de inteligencia es fundamental. El exponencial desarrollo tecnológico de las últimas décadas ha permitido que esta colaboración pudiera quedar sistematizada, dando con ello carta de naturaleza a lo que se conoce como *inteligencia colaborativa*.

De acuerdo con una publicación del Grupo P&A se podría definir el término inteligencia colaborativa como aquella *actividad con la que se trata de elegir la mejor opción para alcanzar una determinada meta trabajando en conjunto*.¹⁰ Esta interpretación se sustenta en una aproximación basada en la etimología de las dos palabras que la componen, *inteligencia* y *colaborar*, pero que nos sirve de base para entender a continuación una descripción más completa. Se trata de una forma de inteligencia emergente que resulta de la interacción de muchos individuos que cooperan entre sí en el contexto de la cultura digital, pudiendo ser definida como:

La inteligencia colaborativa (IC) supone una deliberación ordenada, facilitada por tecnologías sociales, que permite a un conjunto de personas crear un mejor conocimiento compartido y tomar decisiones, con mayores posibilidades de superar los retos y dificultades que plantean las distintas actividades humanas en un entorno

¹⁰ OLIVERAS, Enric Francesc, Grupo P&A, <https://blog.grupo-pya.com/tipos-inteligencia-la-inteligencia-colaborativa-la-empresa/> (2018).

cada vez más complejo y cambiante.” (ICXCI, Innovation Center for Collaborative Intelligence).

En esta definición se incluyen las que son las principales señas de identidad de la inteligencia colaborativa. La primera de ellas se refiere a la necesidad de compartir el conocimiento: *cuanto más compartamos más tendremos*. El mercado requiere respuestas rápidas y con experiencia y para ello se precisa compartir conocimientos. Es necesario saber cómo y a quién preguntar los tipos de cuestiones que abren nuestras mentes a nuevas posibilidades. En una palabra: colaborar.

Si nos ceñimos al ámbito de compartir el conocimiento, entonces se limitaría al concepto de inteligencia colectiva en la que mediante la concurrencia de las acciones de un grupo de personas se llegaría a un producto final. Sin embargo, la segunda de las señas de identidad de la inteligencia colaborativa es que se mueve en el entorno de las tecnologías sociales, según la definición del ICXCI.

Por todo lo anteriormente expuesto, se requiere la asociación estratégica de consultoras de inteligencia españolas para dar una respuesta integral a las empresas nacionales, aunque no de un modo exclusivo, en sus procesos de cambio y en particular con aquellos asociados a la internacionalización.¹¹

Conclusiones

La asociación estratégica de las empresas relacionadas con la función de la inteligencia en sus diferentes campos se muestra como un reto importante, en la medida de que con ella se podría crear un referente nacional de primer nivel frente al tradicional dominio sajón del mercado de las consultoras en inteligencia.

En el apoyo al desarrollo empresarial es fundamental detectar los indicadores del cambio mediante la aplicación simultánea de la vigilancia y la inteligencia, para así estar en las mejores condiciones para adoptar las medidas preventivas, y así contener y mitigar las situaciones no deseadas o perjudiciales para la organización propia. De esta manera, las empresas podrán estar en las condiciones más favorables para proponer, configurar y, en su caso, implementar las líneas estratégicas del cambio.

En un mundo en el que la tecnología avanza a pasos agigantados se requiere una continua adaptación, lo cual supone una profunda transformación en las dinámicas y métodos de trabajo, de los que evidentemente no queda excluida la función de inteligencia, ofreciendo el modelo colaborativo una oportunidad de gran valor.

La inteligencia, al igual que la estrategia, es un área de conocimiento que requiere personal debidamente capacitado y especializado, precisando todas las empresas de su concurrencia en un entorno complejo e incierto como el de nuestros días. La primera aporta la prevención requerida en su apoyo a la toma de

¹¹ La ya mencionada Two Worlds Collaborative Intelligence, junto con Anthelex International y Bidaidea acordaron una asociación estratégica y actualmente están trabajando en la creación de una empresa del sector que podría proporcionar una amplia oferta de productos.

decisiones, mientras la segunda facilita la identificación de los factores que contribuyen a la obtención de la necesaria ventaja competitiva.

Por último, quisiera resaltar el hecho de que las organizaciones (empresariales) requieren de una correcta adaptación al complejo e incierto contexto de nuestros días y para ello se debe desarrollar una profunda *cultura de seguridad*, entendida ésta desde una perspectiva más amplia e integral; y al mismo tiempo, conceptualizar la inteligencia como un instrumento que proporciona un indudable valor añadido, y en ocasiones imprescindible, en sus procesos de cambio.

Bibliografía

BERGERON, Pierrette y HILLER, Christine A. *Competitive Intelligence*. Annual Review of Information Science and Technology, vol. 36, Blaise Cronin, Editor Asis&E, 2002.

DE MIGUEL, Jesús, *Guía para la Seguridad y la Inteligencia Estratégica para Pymes*. Editada por Cámara de Comercio de España y el Consejo General de Economistas de España, 2020.

GONZÁLEZ CUSSAC, José Luis y LARRISA HINOJAS, Beatriz, *Inteligencia Económica y Competitiva*, Tirant lo Blanch, Valencia, España, 2011.

JOHNSON, Gerry; SHOLES, Kevan and WHITTINGTON, Richard, *Exploring Corporate Strategy*, 8a.ed., Prentice Hall. London, UK, 2007.

OLIVERAS, Enric Francesc, Grupo P&A, <https://blog.grupo-pya.com/tipos-inteligencia-la-inteligencia-colaborativa-la-empresa/>, 2018.

STRINGHAM, Shand, *Strategic Leadership and Strategic Management*, iUniverse (eBook), Bloomington, Indiana, USA, 2012.

SCHEIN, Edgar H., *Organizational Culture and Leadership*, John Wiley (eBook), New Jersey, USA, 2017.

A first approach to the criminal profile of the femicide perpetrator in Mexico

Un primer acercamiento al perfil criminal del feminicida en México

SHANODEZE RICHAUD DOMÍNGUEZ
University of Cambridge, United Kingdom, Inglaterra
shany33@msn.com

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n34.04>

Recibido: 22/11/2021

Aceptado: 28/12/2021

Abstract:

There are common factors that could influence the development of femicide behavior in Mexican population. Therefore, it's important to briefly analyze the origins of gender violence throughout Mexican history, and the contemporary effects it has on this country's society. The concept of femicide will be explained and studied under the perspective of Mexican Law, paying specific attention to the causes that motivated legislators to add this crime to the law, and the requirements demanded by the legal definition to classify a specific conduct as a femicide. Lastly, the common circumstances that influence the femicide behavior in Mexico will be discussed.

Keywords:

femicide, hate crime, gender violence, criminology, Mexico.

RESUMEN

El comportamiento feminicida en México es posiblemente influenciado por algunos factores en común, por lo que es importante analizar el origen de la

violencia de género en la sociedad mexicana y los efectos contemporáneos que ésta ha tenido en la comunidad. El concepto de feminicidio se explicará y estudiará desde la perspectiva de la ley mexicana; prestando atención a los motivos que impulsaron a los legisladores a agregar este tipo penal a la ley, así como los requisitos establecidos en la definición legal para clasificar una conducta específica como feminicidio. Finalmente, se discutirán las circunstancias comunes que podrían influenciar el comportamiento feminicida en México.

Palabras clave:

feminicidio, crimen de odio, violencia de género, criminología, México.

Introduction

In Mexico and nearly all Latin American countries, gender violence has become one of the most important humanitarian and political issues concerning today's society. Oppression against women is presented in practically every aspect of a day-to-day routine, and it can be displayed with small conducts catalogued as *micro-aggressions*, or these can escalate until they end up in the homicide of a woman, simply for being woman: a femicide.

The education in Mexican families carries a long history of gender-assigned roles that were established ever since the revolutionary years. These ideologies consisted in an idolization of the masculine gender for defending the Estate during the Mexican Revolution. Ever since, men were considered brave, strong and virile. Today, this concept has transformed into a solidified conduct of misogyny where a considerable majority of the Mexican society has normalized and adopted the faux hypothesis that men are naturally superior to women. The consequences of this generalized mentality have resulted in a massive growth in physical, economical, and sexual violence against women in Mexico. Today, ten Mexican women are murdered every day because of their gender, and uncountable other women suffer aggressions at the hands of men.

This background is necessary to analyze the origins of the term *femicide*, as well as to understand the essence of this concept as a consequence of gendered violence, and how much this conduct impacts the Mexican society. It'll be important, as well, to identify the types of femicide, which are classified by the circumstances that took place during specific cases of this crime.

Thus, after the feminist movement acquired force and public attention landed on the multiple cases of femicides in Mexico, legislators elaborated a legal framework devoted to the protection of women in a society where gendered violence is normalized. This framework has yet a long way to go, which is why Mexico as a country has received multiple recommendations from International Organizations, such as the Committee on the Elimination of Discrimination against Women and the Inter-American Court of Human Rights, all directed to improve and protect the lives of thousands of women that are abused daily in Mexico.

Regardless, these hate crimes are still getting committed and acquiring strength in Mexico. This is the reason why, while it's impossible to elaborate a full profile of femicide perpetrators in this country, it's important to discuss the social, historical and legal factors that could be considered as motives that encourage potential criminals to execute their murders.

Violence Against Women in Mexico

Gender oppression in Latin American countries, most specifically Mexico, comes from a long history of culture and traditions. Even before the Colonization of America by Spaniards, there was a hierarchy between genders in native tribes. Females were often traded and gifted as objects by members of their own families. This situation only worsened for women when Western Europe established their control upon American lands. Native females were kidnapped, tortured, raped and murdered, and were specifically used to reinforce the domination of colonizers over the indigenous groups.¹

Even during the Independence period, women were often used as hostages and objects to negotiate between parties, regardless of if they had an active participation in the war. One hundred years later, women oppression increased. Throughout the Mexican Revolution, female soldiers were banished from the military and from both parties, since men considered their assistance as an obstacle more than an advantage. Women were significantly raped and kidnapped in these years; they were obligated to migrate to the United States, where they were caught in concentration camps and tortured to death.²

From that moment forth, men were viewed as strong, brave and dauntless in the Mexican culture. In contrast, women were classified as submissive, obedient and inferior to the male figures in their circles; their purpose in the Mexican's family environment was essentially to take care of their children and their houses, and to procreate.³

Mexican society adapted these stereotypes of men and women in their ordinary lives, to the point where violence against women, especially in a domestic environment, was often normalized. Thus, the objectification of women's bodies was born. Men often viewed women as their property, and they could pass it on from the domain of the father to the husband's domain. They determined that women were only valuable if they had a connection with a man, and the role of motherhood was imposed to them as an inherent trait of their personalities.⁴

¹ Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, *La Violencia Contra las Mujeres en México*, México, Secretaría de Educación Pública, 2017, p. 5.

² *La Violencia Contra las Mujeres en México*, op. cit. pp. 14-17.

³ RODRÍGUEZ MORALES, Zeyda, "Machos y Machistas, Historia de los Esterotipos Mexicanos", *La Ventana*, núm. 39, México, Universidad de Guadalajara, 2014, p. 256.

⁴ ARAIZA DÍAZ, Alejandra; VARGAS MARTÍNEZ, Flor Carina y MEDÉCIGO DANIEL, Uriel, "La tipificación del feminicidio en México. Un diálogo entre argumentos sociológicos y jurídicos", *Revista Interdisciplinaria de estudios de Género*, México, El Colegio de México, 2020, p. 2.

It wasn't until recent years that Mexican women began speaking up for themselves to acquire the same social, political and economic rights that were inherent to males.

Feminist movements gathered strength and power throughout the next few years, and while they began protesting for women's rights ever since the 1920's, they often were ignored.⁵ It wasn't until 1953, that they finally achieved one small victory in their constant war for equality: on October 17th, 1953, women finally received the political right to vote.

Nonetheless, the constant battle of women demanding their freedom from the patriarchal structure in Mexico, is far from coming to an end. Violence against women hasn't come to a halt; the only difference is that this problem has become of public interest. The purpose is to make authorities realize that it is necessary to implement mechanisms to eradicate gendered violence to grant women the effective use and enjoyment of their fundamental rights as humans.⁶ (Pérez, 2016, pp. 1-2).

The Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women, in its second article, classifies violence in four types: physical, sexual, economical and psychological.

- *Physical violence*: It is a direct aggression. Its purpose is to cause permanent or temporal damage on the victim's body. It can be exteriorized with bruises, fractures, sprains, slaps, manhandling, and any other damage that can be perceivable on the body.
- *Sexual violence*: It is an aggression that objectifies the victim's body. It consists of sexual abuse, rape, torture, human trafficking, forced prostitution, sexual harassment, kidnapping, and non-consented use of intimate pictures as pornography or in other denigrating ways. This type of violence can be perpetrated not only by the victim's partner, but also by co-workers, teachers, family members and many others.
- *Psychological violence*: This is perhaps the most difficult type of violence to identify. It's silent and invisible, and the execution includes verbally denigrating the victim's physical appearance, intimidating them and targeting their self-esteem to the point where they are emotionally broken, depressed and confused. Psychological violence is often, but not always, mixed with other types of violence.
- *Economical violence*: The perpetrator attempts to control the victim in a different manner than the rest of the types of violence; in this case, they take hold of most, if not all incomes, regardless of who earned it. They coerce the victims into keeping themselves from getting a job that

⁵ JAVIEN, Ana Laura y RODRÍGUEZ BRAVO, Roxana, "El Sufragio Femenino y la Constitución de 1917", *Política y Cultura*, otoño, núm. 48, México, UAM Xochimilco, 2017, p. 57.

⁶ PÉREZ CONTRERAS, María de Montserrat, *La violencia contra la mujer: Un Acercamiento al problema*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, núm. 103, pp. 1-2.

makes them feel important, since the abuser's objective is to keep the victim in a state of economical dependency with them.⁷

Furthermore, the Mexican General Law to Grant Women Access to a Life Free of Violence catalogues gendered violence in five types: physical, sexual, psychological, economical and patrimonial violence. This last one consists of the malicious transformation, subtraction, destruction or retention of objects, personal documents, goods and/or values that are meant to be used for the victim's necessities. Additionally, this regulation also recognizes any other actions intended to harm or intend to affect women's dignity, integrity or freedom.⁸

Up to this day, more than fifty thousand women and girls per year in Mexico are abused at the hands of men, whether they have an intimate connection with them or they're strangers, suffering one or more of the types of violence described in prior paragraphs.⁹

Most of these victims are denigrated and attacked by their very own partners, who are men that tend to believe that women are their property due to the misogynous cultural ideology they grew up with. Regardless, gendered violence isn't limited to couples; it can also take place with family, friends, co-workers and even strangers.

As a matter of fact, the National Statistics about the Dynamics of Relations at Home made by the National Institute of Statistics in Mexico in 2016, signaled that 66 out of 100 women have been victims of gendered violence of any sort, 43.9% of girls and women aged 15 or more have suffered violence within their relationship and 53.1% of girls and women aged 15 or more have suffered from at least one act of violence by perpetrators that they didn't have a romantic relationship with.¹⁰ These numbers only increase if we take into consideration the cases of women that don't yet have the courage to speak up about their abuse.

Regardless of the feminist movements and the constant battle for women's fundamental rights, violence against females in the Mexican society hasn't lowered. It only has gotten worse, to the point where women are getting killed simply for being women.

What is a Femicide?

The femicide is the worst act of violence targeted against women. This conduct implies the murder of a woman, for no other reason but her gender. The most important characteristic of this act revolves around the fact that this is a hate

⁷ *La Violencia Contra las Mujeres en México, op. cit.* p. 4.

⁸ *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, México, Congreso de la Unión, 2020, art. 6.

⁹ Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Información Sobre Violencia Contra las Mujeres, Incidencia Delictiva y Llamadas de Emergencia 911*, México, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, noviembre 2020, p. 36.

¹⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Estadísticas a Propósito del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer*, Gobierno de México, 20 de noviembre de 2020.

crime motivated by misogyny and the belief of male superiority over females. As of today, this figure is essential to raise awareness to the social issue of gendered violence to raise it into a political one.¹¹

The term *femicide* can be attributed to Diana Russel, a woman from the United States that used the word in 1992 in an International Court of Crimes against Women, solely to refer to victims of insecure abortion. Ever since, the word became more and more popular, until it became the common term for female victims that got murdered under circumstances where gendered violence was perceivable.¹²

Multiple authors have discussed the meaning of the concept. Some claim that the femicide should not only resemble gendered violence, but it should also become a symbolic word to hold the Estate accountable for the lack of protection to the lives of abused and murdered women.¹³ Some others argue that the definition of a femicide should be expanded and specify if the perpetrators of this crime are exclusively men or if there's room for women as well.¹⁴

The essential difference between a homicide and a femicide resides in the circumstances in which the crime was committed. While it's true that in a global scale, there are more men than women that get murdered each year, the context of these crimes revolve around robberies, theft, gang wars, organized crime, drug dealing and many others. Nonetheless, none of these situations take place because of the victim's gender. On the other side, when the killing of a woman is catalogued as a femicide, it's because the victim's gender was one of the motives that the woman was killed. In other words, if the victim had been a man during the time and place of the crime, said conduct wouldn't have taken place.¹⁵

For this article's purpose, the meaning of femicide will be one of the simplest ones, and the most used in legal research: "the killing of a woman simply for being a woman, including girls of all ages as well".

As of today, researchers have identified potential circumstances in which a femicide could be committed, which resulted in a theoretical classification of types of femicide:¹⁶

1. *Intimate femicide*: Someone that had an intimate relationship with the victim, whether it was her current or past partner, perpetrates this type of femicide. It is usually the most extreme consequence of domestic violence, and it is often caused by the criminal's displeasure with the

¹¹ SOLYSKO GÓMES, Isabel, "Femicidio y feminicidio: Avances para nombrar la expresión letal de la violencia de género contra las mujeres", México, *Revista de Investigación y Divulgación sobre los Estudios de Género*, México, Universidad de Colima, 2013, p. 26.

¹² *Idem*.

¹³ GORDÓN GUERREL, Ismael, *Femicidio o Feminicidio: ¿Cuál es el término correcto?*, Panamá, La Estrella de Panamá, 2019.

¹⁴ Pan-American Health Organization, *Understanding and Addressing Violence Against Women*, World Health Organization, 2012, p. 1.

¹⁵ WILSON, Margo; DALY, Martin y SCHEIB, Joanna E., *Femicide: An Evolutionary Psychological Perspective*, United States of America, chapter in *Feminism and Evolutionary Biology*, 1997, p. 431.

¹⁶ *Understanding and Addressing Violence Against Women*, *op. cit.* pp. 1-4.

victim. Whether it's a disagreement, an unwanted pregnancy or a break-up, the perpetrator believes, due to the cultural history he grew up with, that it is his right to punish their wives or girlfriends for disobeying them. It is often an exteriorization of a threat that was thrown moments prior the murder.¹⁷

Let's not forget that less than two decades ago, women in Mexico were obliged to satisfy their husbands sexually by law; if a man ever sexually abused their wives, it was not considered rape, since it was their lawful right.¹⁸

This situation only reinforced the idea that men could own women as property, and therefore, they could violate their wives' human rights, life included, if they so wished.

This type of femicide is most likely to also have an impact on the victim's inner circle, including her children and other family members.

2. *Femicide in the name of honor*: In this case, the murder is motivated by the desperate need of the perpetrator to protect his or his family's honor. Often, this crime takes place after an act of adultery, a pregnancy outside of marriage, incest, or even a case of rape. Men that execute this crime are often desperate to protect themselves and their reputation, even if the price to pay is the life of their victim. This is another example of a misogynous mentality, for these perpetrators view women as objects they can use and dispose of later, for it's better to sacrifice their lives rather than the perpetrator's honor and reputation.¹⁹
3. *Non-Intimate femicide*: In this context, there is no apparent connection between the perpetrator and the victim. Some sort of sexual violence often accompanies this type, of femicide whether it's prior or posterior to the murder, and most often than not, the victims are chosen randomly.²⁰

Unfortunately, one of the most popular cases of non-intimate femicide has taken place in Mexico. In 1993, multiple organizations discovered the bodies of at least 8 women in Ciudad Juárez, Chihuahua, Mexico. Within research, they concluded that the killers of these women found them during their walk home from working at cotton factories in the middle of the night. The bodies had signs of torture and rape prior the murders. In 2003, the number of murdered women found in Ciudad Juárez rose to 300, and today, the number goes above 400 and it's still increasing. The on-going investigations haven't prospered, but until now, the police haven't found any connection between the victims and their possible perpetrators.²¹

¹⁷ WILSON, *op. cit.*

¹⁸ FERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Claudia, *Delito de Violación entre Cónyuges*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994, p. 319.

¹⁹ *Understanding and Addressing Violence Against Women*, *op. cit.*, p. 2.

²⁰ *Ibid.*, p. 3.

²¹ MONROY GARCÍA, María del mar y GARCÍA MORALES, Paulina, *Compendio de Recomendaciones sobre el Femicidio en Ciudad Juárez, Chihuahua*, México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. 2007, p. 2.

While there are other circumstances in which the femicide could take place, such as the femicide caused by the stereotyped profession of women, in which men take the lives of sexual workers, dancers and prostitutes because they see the women's bodies as a disposable product of consumption²², all authors agree, in the end, that all cases in which a woman is a victim of a murder must be thoroughly analyzed and studied in order to determine the specific characteristics of that femicide and, therefore, determine the unique profile of the perpetrator.

Femicide Under the Mexican Law

As mentioned in prior paragraphs, the violent murders of women in Mexico and the publicized gendered violence have raised enough awareness to force the Legal and Judicial system to generate some sort of protection for Mexican women.

Unfortunately, men have mostly, throughout the years, controlled Mexico's legal system. Therefore, the Legal and Judicial branches of the Law are often combined with a patriarchal mentality. While violence against women became a topic of interest more than thirty years ago, men in power seemed to ignore this issue. Therefore, it wasn't until feminist movements spread awareness and demanded justice for victims of femicide, that the Congress of the Union finally promulgated, in 2007, the General Law of Women's Access to a Life Free of Violence.²³ This is the very first time that the Mexican State is legally obliged to protect the lives of women and guarantees their human rights.

Even if the General Law brings attention to femicide violence and theoretically speaking resembled a protection for women, violence against women only increased. The State never truly executed acts to protect the lives and rights of this vulnerable group, which is why in 2009, the Inter-American Court of Human Rights condemned the Mexican State into improving their mechanism of investigation of the crimes related to murdered women. Essentially, the coerced recommendations made by this International Organism forced Mexico to remove all legal obstacles that slowed investigations down, to execute investigations with a gender perspective that protected female victims, to guarantee that every prosecutor, Court and Tribunal involved in the cases have effective resources and mechanisms to deliver justice and, finally, to make the trials and the decisions of the Courts public in order to prevent people from committing these crimes again.²⁴

Ever since, the crime of femicide was gradually typified in every Mexican State's local law. It was officially published and added to the Federal Law in 2012. According to the Article 325 of the Federal Criminal Code, the femicide will take place when someone murders a woman under gendered motives. The circumstances in which a murder will be gendered, according to this Law, are the following:

²² SOLYSKO GÓMES, Isabel, *op. cit.* p. 34.

²³ ARAIZA DÍAZ, *op. cit.*

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Sentencia del Caso González y Otras, vs. México*, 2009.

- I. There are sexual violence trails on the victim's body.
- II. The victim's body has been mutilated or there's degrading injures, prior or post the murder, or there's signals of necrophilia on the body.
- III. There are precedents of domestic violence, or violence at the victim's working or scholar circles, executed by the perpetrator against the victim.
- IV. There was a sentimental relationship between the perpetrator and the victim, or signs that the victim trusted the perpetrator.
- V. There's proof that can determine that the perpetrator threatened the victim, and those threats are connected somehow to the crime or the sexual harassment or the injuries suffered by the victim.
- VI. The victim was left uncommunicated prior the murder.
- VII. The victim's body was exposed or abandoned in a public place.

In Criminal Law, the Principle of Legality embodies the fact that the offense must be specifically defined in the law. This means that the conduct the perpetrator is getting accused of committing must fit perfectly with the legal description of a crime to prove the defendant's guilt. Under this perspective, to prove the commitment of the crime of femicide, Mexican prosecutors must, necessarily, prove with solid and objective data that at least one of the enlisted circumstances in the previous paragraph took place in the specific cases they're investigating. While, in theory, the description of the crime of femicide seems adequate to demonstrate the gendered violence as an incentive to commit this offense, truth is that in the practical word it sometimes is beyond difficult to gather enough evidence to build a solid case of femicide, due to the complexity of the legal description of the crime.²⁵

The Judicial System in Mexico is still very flawed when it comes to the crime of femicide; researchers and authors are still debating on the correct meaning of this term, and therefore legislators have yet to come with a proper definition for the crime in the law that will guarantee the delivery of justice to the victims and that will protect women's rights. On the meantime, this phenomenon has opened the doors to impunity when it comes to gendered crimes.

In 2018, the Convention about the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women, a branch of the United Nations Organization, identified multiple weaknesses in Mexico's framework to protect women against gendered violence. The Convention, therefore, suggested the country to improve the public security strategies to minimize insecurity and violence against women and girls, to normalize all around the Mexican territory protocols to investigate femicides, to educate judges, prosecutors, public lawyers, attorneys and police agents in gender equity, and to coerce authorities into applying all the national laws that seek to protect women and girls.²⁶

²⁵ ARAIZA DÍAZ, *op. cit.*

²⁶ Instituto Belisario Domínguez, Recomendaciones de organismos internacionales a México respecto de la violencia contra las mujeres, Dirección General de Investigación Estratégica del Senado de la República, México. 2020, p. 2.

Yet, there is still no clear path for Mexico when it comes to typifying the crime of femicide. Only in January of 2020, the General Attorney presented a proposal to modify the legal description of the crime of femicide, which was rejected by both Mexico's president and the Congress.²⁷

While it's been an on-going war between feminist movements and a judicial system with a patriarchal shadow, there is still a long way to go when it comes to incorporating this crime to the law. Regardless of all the progress Mexican women have achieved when it comes to fighting for their rights, gendered violence hasn't decreased; on the contrary, up to this day, ten women are murdered per day in Mexico and the numbers only increase every month and due to the impunity, there is no clear path as to when this blood bath will come to a halt.

The Judicial System hasn't found a way to effectively protect Mexican women from gendered violence. This situation, rather than helping this vulnerable group, worsens their situation since it shows potential perpetrators of femicide that there is impunity regarding this crime.

Common Traits to Femicide Perpetrators in Mexico

It is impossible to determine a criminal profile of all femicide perpetrators in Mexico; every case must be studied and thoroughly analyzed individually to determine the causes that instigated the offender into executing the crime, including the circumstances and the biological, familiar, social, economic and educational factors that could've influenced their decision to murder a woman.

Nonetheless, as a very first approach to the criminal profile of femicide perpetrators in Mexico, it is possible to at least study the social/cultural factor and the legal framework in the country. These two circumstances can at least provide enough contexts to begin understanding a femicide perpetrator's perspective, even if later it will be necessary to study every case to properly classify the criminal's mind.

As mentioned before, violence against women come from a long way back, from misogynous acts against native women, and have evolved into a patriarchal culture where people, even during modern day, are educated under a mentality in which males own the dominant role and females are the submissive ones.²⁸

Now, it's important to clear up that violence isn't a characteristic a person is inherently born with; on the contrary, it is learnt by patterns seen and taken by the person from their inner circle. Due to this cultural ideology of male superiority, men are often educated into violence, which inherently influences their views and beliefs regarding women and their bodies.²⁹

Under this perspective, it is only logical to consider that potential perpetrators of femicide fully adopt this mentality in one way or the other, and only

²⁷ ARAIZA DÍAZ, *op. cit.*

²⁸ *Idem.*

²⁹ OBLITAS BÉJAR, Beatriz, *Machismo y Violencia contra la Mujer*, Perú, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2009, p. 303.

execute their murderous behavior when it is their desire to prove their dominance, power, and control over a woman, whether it's their partner or a random victim. Studies show that rapists assault women to assert their power, domination, and antipathy to women, who are objectified in the mind of their abuser.³⁰ Whether it is an intimate or non-intimate femicide, or a murder to protect the man's honor, it's important to at least consider, while elaborating a criminal profile on a femicide perpetrator in Mexico, the education the offender received while growing up, and the culture they were molded into.

While it's true that today's society is fighting to demolish the patriarchal ideologies brought by years of culture and tradition, a considerable percentage of the population show resistance to change. There are subtle, misogynous micro-aggressions that women suffer in their day-to-day lives executed mostly by male members of the society that aren't very prone into accepting this change of mentality. Studies suggest that the patriarchal mentality can often create problems in a society that's fighting to free its people from a misogynistic culture.³¹

Hence why it is very much possible that this is one of the factors that ends up triggering violence and anger in a potential perpetrator of femicides. As they're reluctant to change, they find the need to reiterate to women, their potential victims, that men are the ones in control and go as far as to believe that if they don't receive what they look for, then they're entitled to take their victim's life.

There is also another factor that is very prone to increase the potential perpetrator's confidence when contemplating the possibility of committing a gendered crime: the lack of activities from the authorities.

As reviewed in previous paragraphs, Mexico's legal framework to protect women from gendered violence and femicides is very flawed and, while it's been improving throughout the years, it's not quite effective. On the contrary, legislators are still debating on the terminology and the proper direction the law should take for the Mexican Estate to fully protect the women in this country.

While the discussion takes place, violence is still affecting thousands of Mexican women. Unfortunately, there are limited effective cases where justice is served, and therefore people are losing faith in the Rule of Law.

The impunity regarding gendered crimes specifically is also perceived by violent, misogynous men that could be possible offenders. To their eyes, the Mexican State hasn't done anything to stop this situation, which is why they tend to believe that their actions are permitted, tolerated, and justified. Even if the law forbids violent acts against women, they're confident that their actions will have no consequences.³²

³⁰ WILSON, *op. cit.* p. 452.

³¹ MORAL DE LA RUBIA, JOSÉ y RAMOS BASURTO, Esperanza, "Machismo, victimización y perpetración en mujeres y hombres mexicanos", *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, núm. 43, México, Universidad de Colima, 2016.

³² LE CLERCQ ORTEGA, Juan Antonio, "El problema de la impunidad generalizada: explicando el desempeño de México en el Índice Global de Impunidad", Universidad de las Américas, México, Puebla, 2018, p. 54.

While the motives of a femicide criminal to commit their crimes could be easily triggered by multiple circumstances, such as domestic or sexual abuse, the witness of gendered violence at their own household, unemployment, gun ownership, problematic alcohol use and illicit drug use, mental health problems, amongst many others, it's important to understand that, at least in Mexico, these two factors could possibly add up to the motives that push an individual into becoming a femicide perpetrator.

Conclusion

Throughout this article, the origins of violence against women were thoroughly discussed. This section provided the reader with a better perspective to fully understand where the patriarchal system comes from, and how it has evolved and adapted into today's society. While there's been progress and women have finally been granted fundamental rights that were initially reserved for men, there's still a serious issue of gendered violence in modern day's community. The different types of violence that the female gender suffers at the hands of men were explained to throw light on the violations concerning women's human and fundamental rights that they have to endure, whether it's under the hands of a perpetrator they know or the hands of a stranger.

Violence against women has one tragic end for the victims: the femicide, the killing of a woman merely for her gender, including young girls as well. This term was discussed in previous paragraphs, as well. Multiple definitions were provided, and the difference between a femicide and a homicide was briefly explained. To fully explore the term, three scenarios where femicide can take place were detailed as well.

The explanation of the concept of femicide was useful to understand the legal framework Mexico has built for this specific hate crime. A brief narrative of Mexico's evolution regarding this subject was given, and the flaws the system has today were remarked.

Finally, to conclude this article, it was easy to determine that while a full study of a specific case is necessary in order to determine the criminal profile of a specific perpetrator, experts on the subject can't ignore that there are two important factors that more likely than not are important for the creation of femicide perpetrators in Mexico: the patriarchal culture that has been constantly present in Mexican society and the impunity when it comes to gendered crimes, accompanied with the lack of effective investigations from the authority, which motivated the perpetrator into gaining confidence to commit their crimes.

To start effectively fighting gender violence and femicides in Mexico, it is, therefore necessary to pay attention to these two factors and elaborate programs to improve the education received by young children, and to genuinely pay attention to the multiple recommendations of International Organizations to create an effective legal framework that, both in theory and practice, is able to protect Mexican women from gendered violence.

While more action will be required, it would be an interesting first step into changing the mentality of potential perpetrators, and hopefully reduce the amount of femicides that terrorize Mexican women per day.

References

- ARAIZA DÍAZ, Alejandra; VARGAS MARTÍNEZ, Flor Carina y MEDÉCIGO DANIEL, Uriel, “La tipificación del feminicidio en México. Un diálogo entre argumentos sociológicos y jurídicos”, *Revista Interdisciplinaria de estudios de Género*, México, El Colegio de México, 2020.
- Congreso de la Unión, *Código Penal Federal*, México, 2020.
- Congreso de la Unión, *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, México. 2020.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Sentencia del Caso González y Otras, vs. México*, 2009.
- FERNÁNDEZ JIMÉNEZ, Claudia, *Delito de Violación entre Cónyuges*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994.
- GORDÓN GUERREL, Ismael, *Femicidio o Feminicidio: ¿Cuál es el término correcto?*, Panamá, La Estrella de Panamá, 2019.
- Instituto Belisario Domínguez, *Recomendaciones de organismos internacionales a México respecto de la violencia contra las mujeres*, México, Dirección General de Investigación Estratégica del Senado de la República, 2020.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Estadísticas a Propósito del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer*, México, Gobierno de México, 20 de noviembre de 2020.
- Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM), *La Violencia Contra las Mujeres en México*, México, Secretaría de Educación Pública, Gobierno de México, 2017.
- Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women, 1994.
- JAVIEN, Ana Laura y RODRÍGUEZ BRAVO, Roxana, “El Sufragio Femenino y la Constitución de 1917”, *Política y Cultura*, otoño, núm. 48, México, UAM Xochimilco, 2017.
- LE CLERCQ ORTEGA, Juan Antonio, *El problema de la impunidad generalizada: explicando el desempeño de México en el Índice Global de Impunidad*, México, Universidad de las Américas Puebla, 2018.
- MONROY GARCÍA, María del Mar y GARCÍA MORALES, Paulina, *Compendio de Recomendaciones sobre el Feminicidio en Ciudad Juárez, Chihuahua*, México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., 2007.
- MORAL DE LA RUBIA, José y RAMOS BASURTO, Esperanza, “Machismo, victimización y perpetración en mujeres y hombres mexicanos”, *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, núm. 43, México, Universidad de Colima, 2016.
- OBLITAS BÉJAR, Beatriz, *Machismo y Violencia contra la Mujer*, Perú, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2009.

- Pan-American Health Organization, *Understanding and Addressing Violence Against Women*, World Health Organization, 2012.
- PÉREZ CONTRERAS, María de Montserrat, *La violencia contra la mujer: Un acercamiento al problema*, núm. 103, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- RODRÍGUEZ MORALES, Zeyda, “Machos y Machistas, Historia de los Estereotipos Mexicanos”, *La Ventana*, núm. 39, México, Universidad de Guadalajara, 2014.
- Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Información Sobre Violencia Contra las Mujeres, Incidencia Delictiva y Llamadas de Emergencia 911*, México, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, noviembre 2020.
- SOLYSKO GÓMES, Isabel, “Femicidio y feminicidio: Avances para nombrar la expresión letal de la violencia de género contra las mujeres”, *Revista de Investigación y Divulgación sobre los Estudios de Género*, México, 2013.
- WILSON, Margo; DALY, Martin y SCHEIB, Joanna E., *Femicide: An Evolutionary Psychological Perspective*, (eds) Feminism and Evolutionary Biology. Gowaty P.A., Springer, Boston, MA. https://doi.org/10.1007/978-1-4615-5985-6_181997.

El exceso ritual manifiesto en el recurso de revocación fiscal
The manifest procedural ritualism in the tax administrative appeal for revocation

LUIS EDUARDO VÁZQUEZ CÁRDENAS
Universidad de La Salle Bajío/Universidad Iberoamericana León, México

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n34.05>

Recibido: 18/11/2021

Aceptado: 10/12/2021

RESUMEN

Desde su concepción en la jurisprudencia argentina, la doctrina del exceso ritual manifiesto ha influido en la impartición de justicia en diversos países, incluyendo a México. Aunque la jurisprudencia mexicana no utiliza habitualmente la expresión “exceso ritual manifiesto”, ha adoptado por diversas vías la doctrina propia de dicha figura. Dicha doctrina permite identificar el apego excesivo, mecánico o desproporcionado a las normas procedimentales. Entre los medios de defensa en materia fiscal, el recurso de revocación destaca por haberse creado con la intención expresa de privilegiar el fondo sobre la forma y de reducir formalismos. Sin embargo, todavía existen disposiciones y aplicaciones ritualistas de las reglas del procedimiento que contradicen esa finalidad.

Palabras clave:

exceso ritual manifiesto, recurso administrativo, prevalencia del derecho sustancial, debido proceso, principio *pro actione*.

Abstract:

Since its inception in Argentine jurisprudence, the doctrine of manifest procedural ritualism has influenced the administration of justice in various

countries, including Mexico. Although Mexican jurisprudence does not typically use the expression “manifest ritual excess,” it has adopted the doctrine itself in various ways. This doctrine is useful to identify excessive, mechanical, or disproportionate adherence to procedural rules. In the realm of tax controversies and the corresponding remedies, the appeal known as “revocation” stands out for having been created with the express intention to privilege substance over form, and to cut red tape. However, there are still ritualistic provisions in place, as well as a tendency toward ritualistic enforcement that contradict such purpose.

Keywords:

manifest procedural ritualism, administrative appeal, substantive law’s primacy over procedural law, due process, pro action principle.

Introducción

Para quien desea justicia, las formalidades llegan a parecer obstáculos caprichosos. El anhelo de contar con caminos más directos y flexibles hacia la solución de una controversia es inseparable de la existencia misma de los procesos.

Una de las primeras alternativas que ofrecieron las leyes mexicanas a los procesos y sus formalismos fueron los recursos administrativos, como el de revocación fiscal. Sin embargo, la intención de crear recursos sencillos, rápidos y accesibles encontró como límite la necesidad de preservar la seguridad jurídica. Si el procedimiento se vuelve imprevisible, el propio particular no sabrá a qué atenerse en última instancia, por más que se haya visto favorecido en alguna etapa. Por consiguiente, el diseño normativo del recurso solo puede apartarse hasta cierto grado de las formalidades típicas: el recurso debe tramitarse “en forma de juicio”.

La principal arma para abatir el formalismo en los recursos administrativos, pues, no radica en la redacción de la ley, sino en la interpretación y aplicación de ésta. Para ello, nuestro sistema jurídico reconoce técnicas y principios no formalistas, especialmente a partir de la reforma constitucional de 2017 que consagró el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas. Para cumplir con dicho mandato, las autoridades administrativas encargadas de resolver recursos deben evitar la aplicación mecánica o rigorista de las reglas formales, procurando la solución de fondo de la controversia conforme a la verdad objetiva.

Sin embargo, las doctrinas que permiten justificar decisiones en flexibilidades razonables son, hasta ahora, más propias de la formación y la técnica de los órganos propiamente jurisdiccionales; es decir, su aplicación es natural para los jueces, pero no para las autoridades administrativas. Esta circunstancia, aunada a la reciente implementación de nuevas formalidades de corte tecnológico en la tramitación del recurso de revocación, han derivado en que éste retroceda hacia el ritualismo.

En el presente trabajo se delimitan las características principales de la doctrina del exceso ritual manifiesto, como figura que permite llevar a la práctica la regla de poner el fondo sobre la forma, usando las formalidades como medios para mantener el orden en el proceso, siempre que aquellas sean razonables. Enseguida, se relaciona dicha doctrina con el recurso de revocación fiscal, a la luz de los principios que lo identifican. Finalmente, se examinan algunos resabios ritualistas del recurso para ejemplificar la falta de razonabilidad en que se incurrió de aplicar las formalidades de manera mecánica e inflexible.

Doctrina del exceso ritual manifiesto y su adopción en México

Origen del concepto

El 18 de septiembre de 1957, la Corte Suprema de Justicia de Argentina dictó su fallo número 238:550, correspondiente al caso *Colalillo Domingo vs. Compañía de Seguros España y Río de la Plata*,¹ generalmente conocido como *Colalillo*. Para Bertolino,² este precedente es tan relevante que la totalidad de la jurisprudencia relativa al exceso ritual manifiesto no es más que una “expansión y profundización” de lo allí resuelto.

¿Por qué es importante *Colalillo*? En esencia, se trató de un juicio por daños y perjuicios motivado por un accidente de tránsito. Uno de los temas a decidir fue si, a la fecha del accidente, el conductor involucrado tenía “registro habilitante” —equivalente a lo que hoy denominaríamos licencia para conducir— en virtud de que aquel manifestó haber extraviado el carnet oficial. La sentencia de primera instancia determinó que no prosperó la acción intentada por el actor, por no haber comprobado la existencia del registro habilitante. Sin embargo, antes de notificarse dicha sentencia a las partes, el actor presentó una promoción en la cual manifestó que, tras no haber recibido respuestas oportunas de la autoridad de tránsito sobre la vigencia de su registro original, finalmente solicitó y obtuvo un duplicado, del cual se desprendería que el original había sido expedido dos meses antes del accidente. El juez de primera instancia determinó notificar la sentencia en los términos que había sido originalmente dictada, a pesar del documento superveniente aportado por el actor. En la segunda instancia, la Cámara de Apelaciones confirmó el fallo, por considerar que la evidencia del registro habilitante se agregó extemporáneamente a los autos del juicio de origen, después de haberse dictado la sentencia.

Esa fue la controversia planteada ante la Corte Suprema en el recurso extraordinario. En una breve sentencia, la Corte concedió que corresponde a los interesados probar los hechos en que se apoye su acción y esa oportunidad probatoria tiene límites de tiempo y forma, pues, de no ser así, los juicios no tendrían fin.³ Esto es, las normas formales intervienen para evitar que la negligencia

¹ Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, *Colalillo, Domingo c/ Compañía de Seguros España y Río de la Plata*, fallos 238:550; LL 89-412; JA 1957-IV-477, fallo del 18 de setiembre de 1957.

² BERTOLINO, Pedro, *El exceso ritual manifiesto*, 2a. ed., La Plata, Librería Editora Platense, 2003, p. 50.

³ *Ibidem*, p. 52.

procesal de las partes rompa la igualdad durante el proceso. No obstante, la Corte sostuvo que el proceso civil no puede ser conducido en términos estrictamente formales ni sirve a “ritos caprichosos”, sino que debe dirigirse permanentemente a descubrir la *verdad jurídica objetiva*. En particular, consideró que, en la sentencia de primera instancia de *Colalillo*, el juzgador renunció conscientemente a la verdad, al haber excluido de su fallo la prueba del hecho central de la controversia —el duplicado del registro habilitante— y limitar su análisis a la cuestión de extemporaneidad en la presentación del documento. Lo anterior, a ojos de la Corte, fue una conducta incompatible con el servicio de la justicia.

Contenido y alcance de la figura

Carrió identificó a *Colalillo* como caso paradigmático, dado que la Corte “creó pretorianamente una importante excepción general al principio de que las normas procesales rígidas no reconocen otras excepciones que las que su texto expresa”.⁴ En efecto, en el fallo citado, se argumenta que, de permitirse a los jueces renunciar a esclarecer de los hechos debatidos, “la sentencia no sería aplicación de la ley a los hechos del caso, sino precisamente la frustración ritual del derecho”.⁵

El desdoble, pues, de la doctrina del exceso ritual manifiesto se dio en la jurisprudencia argentina. Bertolino hace notar que se le conoció con diversos nombres,⁶ tales como *ritualismo*, *formulismo*, *rigor excesivo* o *injustificado rigor*; pero todos ellos se refieren al mismo fenómeno: la mala utilización, desnaturalización o el abuso de las formas; en el sentido de no adecuación a la finalidad para la que ellas se han establecido.

Lo “manifiesto”, para el propio Bertolino, radica en que el exceso resulte evidente y no requiera un juzgamiento previo para percibirlo.⁷ Lo “excesivo”, en palabras de la Corte Suprema de Colombia, radica en aplicar las normas formales atendiendo únicamente a su texto o haciendo una aplicación mecánica de ellas;⁸ es decir, una aplicación tan rigurosa que aleja al juzgador de la verdad jurídica objetiva. Finalmente, lo “ritual” remite a incurrir en un culto en las formas; esto es, valorarlas como un fin en sí mismo y no como un medio para ordenar el proceso y encaminarlo hacia la verdad.

Como ya se dijo, no se trata de una exención de las formalidades ni de reducir éstas a meras guías de conducta durante el proceso. Carrió entiende al exceso ritual manifiesto como una manifestación del principio *Summum ius summa iniuria* (un derecho de contenido excesivo configura una injusticia intolerable)

⁴ CARRIÓ, Genaro R., “Exceso ritual manifiesto y garantía constitucional de la defensa en juicio”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 7, 57-77, julio-diciembre, España, 2018, p. 60.

⁵ *Ibidem*, p. 62.

⁶ BERTOLINO, Pedro, *op. cit.*, p. 36.

⁷ *Ibidem*, p. 25.

⁸ *Cfr.* CAICEDO VILLAMIZAR, Alexander E. “El exceso ritual manifiesto y la visión constitucional de la actividad judicial”, *Justicia*, núm. 32, 79-117, julio-diciembre, Barranquilla, Universidad de la Costa, 2017, p. 98. <https://doi.org/10.17081/just.23.32.2907>

—opuesto al axioma *Dura lex sed lex*— en cuanto a que *todas* las reglas procesales admiten excepciones o atenuaciones en casos particulares, cuando sea indispensable para resolver con equidad y justicia.⁹ Con ideas similares, García y Acevedo apuntan que la doctrina del exceso ritual expresa la posibilidad que tienen los jueces de decidir contra el tenor literal de una norma en casos especiales.¹⁰

Así pues, el rito procesal —equivalente a las formalidades y presupuestos procesales— no limita, por sí mismo, los derechos de las partes. Las formas, según Gozaíni, son parte de la lógica interior del proceso, de un modelo construido para que las partes puedan debatir en igualdad de condiciones y con seguridad jurídica.¹¹ Luego, el exceso ritual surge de la tensión entre las formas indispensables y la búsqueda de un pronunciamiento de fondo que responda a la verdad objetiva, no a ficciones. Chiovenda, citado por Bertolino,¹² reflexiona que la sociedad quiere, por una parte, que las formas sean pocas, simples y rápidas; pero, al mismo tiempo, necesita que esa simpleza no limite la discusión de las razones de las partes, en un equilibrio que el propio Bertolino expresa así: *lo razonable es el 'rito'; lo irrazonable es el 'ritualismo' o exceso o abuso del rito.*¹³ Con similares ideas, Flores señala que, sin el respeto a las formas, los procesos mismos serían arbitrariedades carentes de orden.¹⁴ Por eso, la doctrina del exceso ritual manifiesto se centra, en buena medida, en la búsqueda de las llamadas *flexibilidades razonables*.

En México, el propio Flores ha definido al exceso ritual manifiesto como el “defecto jurisdiccional que implica una renuncia consciente de la verdad jurídica objetiva, por un extremo rigor en la aplicación de una norma, sacrificando así cuestiones sustanciales que repercuten en una denegación de derechos”.¹⁵ En la alusión a la renuncia consciente de la verdad jurídica objetiva, encontramos un eco de la sentencia de *Colalillo*.

En cuanto elementos para que exista un exceso reclamable, en lugar de una justa consecuencia a la conducta procesal negligente del interesado, García y Acevedo, coinciden con Flores en tomar como referente la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Colombia, por su prolífica generación de precedentes en la materia. En particular, los autores citados en primer término enuncian los siguientes requisitos:¹⁶

⁹ CARRIÓ, Genaro R., *op. cit.*, p. 74.

¹⁰ GARCÍA, Pedro A. y ACEVEDO PRADA, Milena, “La doctrina de la corte constitucional colombiana sobre el exceso ritual manifiesto en materia de pruebas”, *Vniversitas*, 127-156, núm. 127, julio-diciembre, Bogotá 2013, p. 130.

¹¹ GOZAÍNI, Osvaldo, A., “Funciones del juez en los procesos Constitucionales”, *Estudios Constitucionales*, año 4, núm. 1, 299-332, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, p. 316.

¹² Cfr. BERTOLINO, Pedro, *op. cit.*, p. 84.

¹³ *Ibidem*, p. 126.

¹⁴ FLORES AYVAR, Lawrence, “El exceso ritual manifiesto”, en GODÍNEZ MÉNDEZ, Wendy y GARCÍA PEÑA, José H. (coords.), *Temas actuales del derecho. El derecho en la globalización*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2014, p. 264.

¹⁵ *Ibidem*, p. 250.

¹⁶ Cfr. GARCÍA, Pedro A. y ACEVEDO PRADA, Milena, *op. cit.*, p. 137

- a) Apego excesivo a las normas procedimentales;
- b) Renuncia consciente y manifiesta del juzgador a la búsqueda de la verdad objetiva;
- c) Negación de la prevalencia del derecho sustancial (poner forma sobre fondo), y
- d) Vulneración de algún derecho fundamental.

Finalmente, siguiendo las ideas de Flores, los casos concretos en los cuales puede configurarse un exceso ritual se pueden agrupar en tres rubros:¹⁷

- i. *Aplicación de disposiciones que se oponen a la vigencia de derechos.* Ocurre cuando se aplica conscientemente la consecuencia prevista en una norma procesal en detrimento de un derecho sustantivo; aun cuando aleje al juzgador de la verdad objetiva.
- ii. *Exigencia irreflexiva del cumplimiento de requisitos formales.* Se presenta a través de la aplicación mecánica, no atenuada ni modulada, de las normas procesales; las cuales se convierten en barreras de entrada para la acción e impiden el pronunciamiento de fondo.
- iii. *Apreciación rigurosa de pruebas.* Acontece, como en el caso *Colalillo*, cuando el juzgador desestima un medio probatorio que tiene a su alcance y es relevante al fondo del asunto, apoyándose exclusivamente en el incumplimiento de formalidades a cargo de la parte que la ofreció.

En un capítulo posterior identificaremos ciertos escenarios que pueden presentarse en un recurso administrativo, y encuadran en los rubros recién mencionados.

Adopción en Latinoamérica y en México

Entre los países que han adoptado la doctrina en trato, destaca Colombia. En el artículo 228 de la Constitución colombiana se conmina a que en la administración de justicia prevalezca el derecho sustancial. Esta disposición reconoce que el fin del proceso no es la exteriorización de sus formas, sino la realización de los derechos perseguidos, mediante la solución del conflicto de fondo.¹⁸ Por ello, la Corte Constitucional de Colombia ha generado amplia jurisprudencia en torno al exceso ritual; a partir de las bases sentadas en la sentencia T-1306 de 2001.¹⁹

En el caso de Ecuador, el artículo 169 de su constitución ofrece una fórmula sumamente clara: “no se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades”. En tanto que la Constitución de Panamá opta por consagrar los principios de simplificación de trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.

¹⁷ FLORES AYVAR, Lawrence, *op. cit.*, pp. 253-264.

¹⁸ Cfr: CAICEDO VILLAMIZAR, Alexander E., *op. cit.*, p. 80.

¹⁹ *Ibidem*, p. 95.

En México, a partir de 2017, el artículo 17 constitucional dispone: “Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto *sobre los formalismos procedimentales*”. Nótese la alusión a los “formalismos” y no meramente a las formas: la prohibición no recae sobre éstas, sino sobre su abuso.

En armonía con lo anterior, en la exposición de motivos para la reforma constitucional se postuló que el proceso es un medio para facilitar el reconocimiento de los derechos sustantivos, mientras que “hoy se confunde la aplicación de las normas con la impartición de justicia”; aunado a que “en la impartición de justicia en todos los niveles y materias, las leyes *se aplican de forma tajante e irreflexiva*, y no se valora si en la situación particular cabe una ponderación que permita favorecer la aplicación del derecho sustantivo por encima del derecho adjetivo”.²⁰ Lo cual equivale a las flexibilidades razonables que, como ya vimos, persigue la doctrina sobre el exceso ritual.

Sin embargo, antes de su incorporación al texto constitucional, dicha doctrina ya había sido adoptada por nuestros tribunales. Destaca la tesis de jurisprudencia 1a./J. 42/2007 de la Primera Sala de la SCJN, en la cual se condenan las normas que impongan “requisitos impeditivos u obstaculizadores”, en la medida que se oponen al derecho a la tutela judicial, cuando resultan *innecesarios, excesivos* y carentes de *razonabilidad o proporcionalidad* respecto de los fines perseguidos.²¹ En aquel caso, la Sala precisó que son constitucionales los requisitos procesales que respeten el derecho a la tutela constitucional y, además, tiendan a preservar otros derechos o intereses; por ejemplo, el cumplimiento de los plazos legales, el agotamiento de los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones, o el otorgamiento de fianzas y depósitos.

Ya encontrándose en vigor la reforma al artículo 17 Constitucional, la propia Primera Sala de la SCJN ratificó su postura al emitir la tesis 1a./J. 90/2017,²² donde explicó que son compatibles con aquel precepto las condiciones legislativas para el acceso a los tribunales, al igual que la regulación de vías y procedimientos mediante requisitos de procedencia. Como ejemplos de formalismos aceptables, la Sala citó los relativos a: (i) la admisibilidad de un escrito; (ii) la legitimación activa y pasiva; (iii) la representación y personalidad; (iv) la oportunidad en la interposición de la acción, excepción, recurso o incidente; (v) la competencia del órgano ante el cual se promueve; (vi) la exhibición de documentos de los cuales depende la existencia de la acción, y (vii) la procedencia de la vía.

A pesar de la amplitud de los requisitos y formalidades que la Sala consideró aceptables *a priori* en la tesis 1a./J. 90/2017, tuvo el cuidado de señalar que debe tratarse de los *mínimos necesarios* para “la realización de la jurisdicción”;

²⁰ Gaceta Parlamentaria, número 4769-XX, 28 de abril de 2017, p. 18.

²¹ Tesis 1a./J. 42/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 124.

²² Tesis 1a./J. 90/2017, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, noviembre de 2017, t. I, p. 213.

esto es, para que el juzgador pueda conocer la cuestión de fondo y resolverla. Con el fin de determinar si se trata de elementos mínimos, la propia Sala consideró indispensable un análisis caso a caso, para corroborar que no existan impedimentos jurídicos o fácticos carentes de racionalidad o proporcionalidad, o bien —agregó posteriormente— que resulten *discriminatorios*.

Finalmente, en una tesis más reciente (1a./J. 58/2019 (10a.)), la misma Primera Sala de la SCJN invocó expresamente la figura del exceso ritual manifiesto.²³ Al examinar el requisito de cercioramiento del domicilio durante las diligencias de emplazamiento en juicios civiles, la Sala estimó innecesario que los actuarios describan a la persona que les informó a quién correspondía el domicilio, cuando dicha persona se niegue a dar su nombre, identificarse o firmar. Lo anterior, porque la imposición a los actuarios de aspectos difíciles o imposibles de lograr, de manera que se invalidara la actuación solo por no haber dado razón de alguna o algunas de las características físicas del sujeto, “representaría un exceso ritual manifiesto en que se privilegiaría la forma por sí misma, y no por su objetivo, con lo cual, paradójicamente, se vulneraría el debido proceso y el acceso a la justicia”.²⁴

Relación con otros principios del sistema jurídico mexicano

Badillo señala con acierto que la problemática del rigor excesivo es una sola, mientras que las denominaciones para designarla son distintas:²⁵ ritualismos, impedimentos no razonables, formalismos desproporcionados, requisitos impeditivos u obstaculizadores, etcétera. La terminología predominante en la jurisprudencia mexicana ha sido la gestada en las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). A manera de ejemplo, dicha Corte falló en el *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*, que los recursos internos deben resolver efectivamente el asunto planteado; sin que por ello se pueda afirmar que los tribunales siempre deban resolver el fondo, toda vez que, por razones de seguridad jurídica, deben verificar que se cumplan los presupuestos de admisibilidad y procedencia.²⁶ Estas premisas son similares a las esgrimidas por la Primera Sala de la SCJN en las tesis jurisprudenciales ya reseñadas.

Por ello, los tribunales mexicanos han combatido el exceso ritual manifiesto a partir de varias “técnicas judiciales no formalistas”, como las llama Serrano.²⁷ El mismo autor recopila los postulados del Tribunal Constitucional español que

²³ Tesis 1a./J. 58/2019, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, viernes 11 de octubre de 2019 10:21 h.

²⁴ *Idem*.

²⁵ BADILLO GARCÍA, Armando A., “El juicio de amparo y sus formalismos procedimentales: Algunas notas sobre el papel de los jueces de distrito”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 45, enero-junio, México, 2018, pp. 5-7.

²⁶ Corte IDH, *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*, sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 158.

²⁷ SERRANO HOYO, Gregorio, “Formalismo y tutela judicial efectiva en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, núm. 10, 119-168, España, Universidad de Extremadura, 1992, p. 132.

dieron forma al *principio pro actione* o de interpretación más favorable a la prosecución del proceso. Este principio nace en la jurisprudencia como una regla hermenéutica que se opone a que los requisitos formales se conviertan en obstáculos injustificados para el pronunciamiento sobre el fondo. No obstante, como se pregunta el propio Serrano, si una norma expresa con claridad un requisito de forma, ¿hasta qué grado es posible interpretarla, sin que el juzgador incurra en cambiar la norma?²⁸ Visto así, el principio de interpretación más favorable sería insuficiente para impedir que, en casos concretos, las formas nos alejen de la verdad material objetiva.

Por ello se amplió la concepción del principio *pro actione* para convertirlo en una *regla de juicio* sobre la aplicación de las normas formales en un caso concreto; pues la tutela judicial efectiva “no sólo exige que la interpretación de las normas procesales se inspire en el principio *pro actione*, sino que también ese principio inspire su aplicación”.²⁹ En esta dimensión, el principio ya incorpora la posibilidad de decidir contra el tenor literal de una norma en casos especiales, característica de la doctrina del exceso ritual manifiesto. Adicionalmente, el principio *pro actione* ha llegado a abarcar el enjuiciamiento de la exigencia legal en sí misma; es decir, la evaluación abstracta de su idoneidad, necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, así como su conformidad con otros derechos fundamentales, de tal manera que pueda desaplicarse por mandato jurisdiccional.

Luego, el principio *pro actione*, en su acepción moderna, tiene alcances muy amplios. Por una parte, impone a los impartidores de justicia la obligación de optar por la interpretación que favorezca la solución definitiva de la controversia. Al mismo tiempo, exige flexibilidades razonables en la aplicación de las formalidades procesales, para evitar que su aplicación se vuelva obstaculizadora o impeditiva de la justicia en casos concretos (excesos rituales). De igual manera, guía el control jurisdiccional sobre las normas que imponen cargas formales, al confrontarlas con el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. Finalmente, funge como referencia en el diseño de las normas procesales.

En suma, si bien la jurisprudencia mexicana solo utiliza la expresión “exceso ritual manifiesto” esporádicamente, ha adoptado por diversas vías la doctrina propia de dicha figura. En nuestro país, el control sobre el ritualismo se ha enunciado a partir de figuras diversas, tales como los principios *pro homine* y *pro actione*; los mandatos de tutela jurisdiccional efectiva y debido proceso y las reglas para la interdicción de la arbitrariedad (razonabilidad, proporcionalidad, etcétera).

Naturaleza y principios distintivos del recurso de revocación fiscal

El recurso de revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación (CFF) —comúnmente denominado de “revocación fiscal”— es un medio directo de control de legalidad de los actos de las autoridades fiscales. Es decir, se trata de un

²⁸ *Ibidem*, p. 133.

²⁹ *Ibidem*, p. 135.

procedimiento administrativo que los particulares pueden iniciar ante la propia autoridad que emitió los actos que les ocasionen agravios en materia fiscal, con el fin de obtener una declaración sobre su ineficacia.

Así entendido, el recurso tiene como razón de ser el deber de buena administración. La autoridad administrativa desplegará una función revisora, con la peculiaridad de hacerlo en forma directa y rogada, pronunciándose sobre los agravios expresados por el particular directamente afectado. Los principales beneficios de esta función radican, para la Administración, en purgar sus expedientes de potenciales nulidades, cuya declaración en etapas posteriores ocasionaría una mayor pérdida de tiempo y recursos. Esta premisa la respalda la exposición de motivos de la iniciativa que daría lugar al decreto de reformas publicado el 6 de mayo de 2009; en la cual, los Senadores promoventes explicaron que “es la propia Administración la que está más interesada en depurar, revisar o modificar ese acto, antes de que sea objeto del control judicial”.³⁰

Ahora bien, el carácter especializado de las controversias fiscales hizo de éstas terreno fértil para los recursos administrativos. Por ello, en 1925 existía ya un antecedente de recurso administrativo que podía agotarse ante las Juntas Calificadoras en materia del Impuesto sobre la Renta.³¹ La primera aparición del recurso de revocación se dio en los artículos 160 y 161 del CFF de 1967, como parte de un cuerpo de recursos que también comprendió el de oposición al procedimiento ejecutivo; el de oposición de tercero y la reclamación de preferencia (tercerías), así como la nulidad de notificaciones. En su versión incipiente, el recurso de revocación únicamente procedía en contra de resoluciones en las cuales se determinasen créditos fiscales; mientras que, en la actualidad, este recurso ha absorbido todos los que llegó a comprender el CFF de 1967. Por ende, el código tributario vigente establece un solo recurso administrativo: el de revocación.

Tramitación por medios electrónicos

Las reformas al CFF publicadas el 9 de diciembre de 2013 permitieron que el de revocación fuera el primer recurso administrativo en sustanciarse íntegramente en línea, sin conformar un expediente en papel. Fue el primer medio de defensa cuya tramitación por medios electrónicos se estableció en forma obligatoria, salvo en casos excepcionales.

La herramienta que posibilita el recurso electrónico es el “buzón tributario”, un medio de comunicación individual entre las autoridades fiscales y los contribuyentes (aunque, inicialmente, solo fue empleado por el SAT), basado en la firma electrónica. Además de ser el medio primario para la notificación de actos fiscales, permite presentar promociones, depositar documentación y contestar requerimientos, entre otras funciones.

La exposición de motivos para la implementación del buzón tributario de uso obligatorio y, con ello, del recurso en línea, enfatiza la intención de que el

³⁰ Gaceta del Senado, LX/3PPO-277/18329, 21 de octubre de 2008.

³¹ ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *Tratado Teórico Practico De Los Recursos Administrativos*, 9a. ed., México, Porrúa, 2013, p. 55.

sistema tributario avance en la *simplificación administrativa*, con base en un aprovechamiento de la tecnología que *evite el excesivo formalismo*, sin dejar de fomentar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.³² Así pues, los canales tecnológicos de uso obligatorio para los particulares que deseen promover el recurso no deberían traducirse en un incremento de formalismos, sino en una herramienta adicional para su abatimiento.

Principios distintivos del recurso

Ahora bien, Paz recoge la exposición de motivos para la creación del recurso de revocación en el CFF de 1967, destacando su concepción como un medio de defensa *sencillo*, con *pocas formalidades* y que puede ser utilizado por personas *poco versadas* en la legislación fiscal.³³

El mismo autor también hace eco de la exposición de motivos del CFF de 1981, donde se recalcaron las finalidades de privilegiar el fondo sobre la forma y de *reducir formalismos*, “preservando sólo las formalidades necesarias para la seguridad jurídica de los contribuyentes”.³⁴ El empleo de la voz *formalismos* en un contexto relativamente denostativo, así como la utilización del estándar de seguridad jurídica para modular la flexibilidad en las formas, son elementos distintivos de la doctrina del exceso ritual manifiesto. Esto es un indicio para afirmar que el diseño legislativo del recurso de revocación abrevó de dicha doctrina o, cuando menos, no la desconoció.

Así pues, al recurso de revocación lo caracteriza la aplicación de cinco principios; los cuales describimos siguiendo las ideas de Paz:³⁵

- a. *De legalidad objetiva*. Radica en que el recurso tiende a preservar la legalidad y la justicia en las decisiones de la autoridad administrativa.
- b. *De oficialidad*. Consiste en la obligación de las autoridades encargadas de tramitar los recursos, de proveer el impulso y las gestiones necesarias para lograr el mejor conocimiento de los hechos y, así, poder emitir un pronunciamiento de fondo. Lo anterior se acota a las facultades de la autoridad resolutora para acordar la exhibición de cualquier documento o la práctica de cualquier diligencia que tenga relación con los hechos controvertidos, entre otras, sin que el procedimiento deje de ser a instancia de parte agraviada.
- c. *De la verdad material*. Implica que la autoridad atienda a todos los elementos que tenga a su alcance para resolver; incluyendo aquellos que pueda recabar de oficio, o bien, a su propia convicción sobre la ilegalidad de los actos recurridos.
- d. *De debido proceso*. Es la consecuencia de que el recurso sea un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio. Esta característica

³² *Gaceta Parlamentaria*, número 3895-III, 29 de octubre de 2013.

³³ PAZ, Alejandro, *El Recurso de Revocación en Materia Fiscal*, 4a. ed., México, Ediciones Fiscales ISEF, 2017, p. 31.

³⁴ *Idem*.

³⁵ *Ibidem*, pp. 49-54 *passim*.

conlleva el deber de observar las formalidades esenciales del procedimiento, entre las cuales se encuentran: que el recurso sea tramitado y resuelto por una autoridad competente; que se otorgue al particular la oportunidad de formular agravios y la autoridad se pronuncie congruentemente sobre ellos; que se permita ofrecer y rendir pruebas; que se deje constancia escrita de todas las actuaciones; que sea ágil, sin trámites que dificulten su desarrollo; que el particular tenga una posibilidad efectiva de conocer todas las actuaciones administrativas, y que al recurso recaiga una resolución fundada y motivada.

- e. *De informalidad*. Se manifiesta en el catálogo mínimo de requisitos para la formulación de escritos o la expresión de agravios; así como en la posibilidad de que los recurrentes sean prevenidos que subsanen cualquier omisión o deficiencia en que incurran, mientras no recaiga sobre elementos esenciales del recurso.

El informalismo propio del recurso

El principio de informalidad es el más distintivo del recurso de revocación fiscal frente a otros medios de defensa, como el juicio de nulidad. Bertolino se refiere al principio de *informalismo* como un rasgo diferenciador de la función administrativa respecto del proceso judicial.³⁶ La informalidad o informalismo es consecuencia —según el autor citado— de la complejidad del quehacer de las administraciones estatales y de la necesidad de simplificar los trámites administrativos en general.

La correlación del informalismo del recurso con el resto de los principios que lo rigen —particularmente el de debido proceso— tiene un efecto equivalente a aplicar la regla del exceso ritual manifiesto. Es así, porque el recurso se dirige a la declaración de una verdad material y, en última instancia, a un pronunciamiento sobre la legalidad del acto recurrido, en un marco de previsibilidad guiado por las formalidades esenciales del procedimiento. Luego, el recurso de revocación es un *procedimiento seguido en forma de juicio*.

Como criterio rector sobre el concepto de los procedimientos seguidos en forma de juicio, destaca la jurisprudencia 2a./J. 22/2003, en la cual, la Segunda Sala de la SCJN³⁷ los definió en sentido amplio como todos aquellos en que “la autoridad, frente al particular, prepara su resolución definitiva, aunque sólo sea un trámite para cumplir con la garantía de audiencia”. Presenta forma de juicio, pues, todo procedimiento donde existan etapas o formalidades identificables, orientadas a que el administrado conozca la pretensión de la autoridad antes de la emisión del acto terminal o definitivo.³⁸ Evidentemente, el recurso de revocación

³⁶ BERTOLINO, Pedro, *op. cit.*, p. 147.

³⁷ Tesis 2a./J. 22/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVII, abril de 2003, p. 196.

³⁸ En contraste, la acepción estricta o restrictiva del procedimiento administrativo en forma de juicio se limita al de tipo recursivo; esto es, aquel que busca tutelar, por la vía del control, los intereses particulares que afecte un acto administrativo, observando a las formalidades de oportunidad defensiva y oportunidad probatoria.

se inserta en esta categoría, puesto que la resolución que pone fin al recurso (generalmente en el sentido de confirmar, modificar o dejar sin efectos el acto administrativo recurrido) es “preparada” por la autoridad, brindando al recurrente, por ejemplo, la posibilidad de subsanar o corregir deficiencias mediante la notificación de prevenciones, así como de ofrecer y exhibir pruebas adicionales.

En este orden de ideas, el recurso que nos ocupa participa de la naturaleza de los “procedimientos seguidos en forma de juicio”, en los cuales las autoridades están obligadas a privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales. Así lo consideró, por ejemplo, el Pleno de la SCJN en la tesis jurisprudencial P./J. 25/96,³⁹ donde estableció que el recurso está sujeto a los principios fundamentales que norman el debido proceso legal y, en particular, a las garantías consagradas en el artículo 14 de la CPEUM, para no dejar al particular recurrente en estado de indefensión.

En virtud de esta naturaleza, en el recurso de revocación impera el principio *pro actione* y está proscrito el ritualismo.

Aplicación de la doctrina del exceso ritual manifiesto al recurso

Con lo expuesto hasta este punto, es evidente que en el recurso administrativo confluye la doctrina del exceso ritual manifiesto con la del recurso judicial efectivo, sustentada por en la jurisprudencia interamericana. En el *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú*, la Corte IDH sostuvo que todos los órganos que ejerzan funciones materialmente jurisdiccionales deben adoptar sus decisiones respetando el debido proceso.⁴⁰ La propia Corte IDH argumentó, en el *Caso Paniagua Morales y otros*, que el elenco de garantías para el debido proceso legal se aplica también al orden administrativo y fiscal.⁴¹ Entre estas garantías, de acuerdo con el artículo 8, numerales 1 y 2, y 25, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se encuentran la de ser oído en juicio efectivo y no formalista.

Por consiguiente, el estándar interpretativo conocido como principio *pro actione*, estrechamente relacionado con el principio *pro homine*, no es exclusivo de la materia penal, ni de los procesos judiciales. El recurso de revocación conforma, junto con el juicio contencioso administrativo, un sistema de medios de defensa que permiten impugnar las resoluciones de las autoridades fiscales, en sede administrativa o en sede jurisdiccional, respectivamente.⁴² De allí que ambos

Así lo sostuvo, por ejemplo, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (1989) en la tesis aislada de rubro “PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SEGUIDOS EN FORMA DE JUICIO”. Consultable en: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, t. III, Segunda Parte-2, enero-junio de 1989, p. 579.

³⁹ Tesis P./J. 25/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. III, junio de 1996, p. 96.

⁴⁰ Corte IDH, *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú*, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 6 de febrero de 2001, serie C, núm. 74.

⁴¹ Corte IDH, *Caso Paniagua Morales y otros*, sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37.

⁴² Como lo expresó el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito en la tesis VI.1o.A. J/3 (10a.) Consultable en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro XV, diciembre de 2012, t. 2, p. 1116.

medios —recurso y juicio— deban cumplir con los requisitos de accesibilidad y efectividad.

En consonancia con lo anterior, los motivos legislativos para crear un medio de defensa particularmente *sencillo*, con *pocas formalidades*, que pueda ser utilizado por personas *poco versadas* en la materia fiscal, sirven como respaldo para el principio especial de informalismo que distingue al recurso de revocación. Es decir, por tratarse de un recurso concebido con una especial aversión al ritualismo, la imposición de formalidades en el recurso de revocación merece un escrutinio más riguroso que en los procesos jurisdiccionales.⁴³

Cabe concluir que en el recurso existe una mayor probabilidad de que el uso de las formas resulte desproporcionado, irrazonable o abusivo, tomando en cuenta que el legislador lo diseñó con la intención de que resultara especialmente rápido y sencillo, con un estándar de formalidades mínimas. Máxime si en el recurso administrativo no existe una contienda de partes cuya igualdad se deba preservar, lo cual descarta el riesgo de violar el principio de imparcialidad en caso de exceptuar al recurrente de un formalismo.

Razonabilidad y excesos de los formalismos en el recurso

El exceso ritual manifiesto solo es identificable por medio de análisis casuísticos, toda vez que sigue una regla de *excepcionalidad* y responde a las circunstancias especiales del caso. En este sentido, Bertolino cita la opinión de la Corte Suprema de Justicia de Santa Fe, Argentina, sobre la dificultad de distinguir entre la formalidad razonable y el formalismo exacerbado: “la calificación de un acto jurisdiccional como afectado de exceso ritual requiere *cautela y prudencia especiales y fino sentido jurídico* capaz de detectar el empleo razonable e irrazonable de las normas de procedimiento”.⁴⁴

Como se ha visto, el informalismo del recurso debería inspirar en las autoridades resolutoras especial *prudencia* con las formalidades; no porque el recurso se deba desenvolver improvisamente, sino en virtud de la exigencia de vigilar que dichas formas sean mínimas, las estrictamente indispensables para preservar la seguridad jurídica.

Luego, el recurso de revocación es un escenario idóneo para que las autoridades apliquen la doctrina del exceso ritual, especialmente en su vertiente de

⁴³ Como ejemplo concreto del control jurisdiccional sobre la desproporción o abuso de las formas, resulta interesante la tesis XVI.Io.A.113 A (10a.), sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, con el título: “*RECURSO DE REVOCACIÓN. LA REGLA 2.18.1 DEL ANEXO 1-A DE LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA 2014, AL EXIGIR QUE ESE MEDIO DE DEFENSA SE PRESENTE DESDE EL LUGAR EN QUE RESIDE EL RECURRENTE, VIOLA EL DERECHO A UN RECURSO EFECTIVO Y, POR TANTO, DEBE DESAPLICARSE.*” A partir de la interpretación relacionada de los artículos 17 Constitucional y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el tribunal encontró que la regla en cuestión “limita irracionalmente el acceso a un recurso efectivo”, ya que, si mediante el buzón tributario el recurso puede enviarse desde cualquier parte del mundo, no existe justificación para que cuando, excepcionalmente, el recurso se pueda plantear mediante un escrito impreso y se use el correo postal, se tenga que depositar desde el lugar donde esté el domicilio del contribuyente.

⁴⁴ BERTOLINO, Pedro, *op. cit.*, p. 67.

atenuación de las reglas procedimentales en casos excepcionales. Es así, porque dicha figura no requiere —como sí pueden hacerlo los principios de interdicción de la arbitrariedad y *pro actione*— un pronunciamiento sobre la regla en sí misma, en el sentido de ponderar si se adecua a diversos principios constitucionales y, de no ser así, desaplicarla en cualquier caso.

Para ilustrar esta postura, enseguida se describen algunos escenarios donde la aplicación rígida y mecánica de las disposiciones formales resultaría en la tramitación de un recurso con un fin meramente formalista.

- a) *Tener por no interpuesto el recurso sin apercibimiento previo, por el solo hecho de no señalar una dirección de correo electrónico en el cuerpo del escrito.*

El artículo 122 del CFF enuncia los requisitos especiales del escrito de interposición del recurso de revocación, al tiempo que recalca la aplicabilidad de los requisitos generales de la promoción en materia fiscal. Estos últimos requisitos son los previstos en el artículo 18 del mismo ordenamiento. Para el caso de las promociones electrónicas es obligatorio señalar el nombre, la denominación o razón social del promovente; el domicilio fiscal manifestado al Registro Federal de Contribuyentes (RFC) y la clave que corresponde a dicho registro; la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción, así como una *dirección de correo electrónico para recibir notificaciones*.

El párrafo subsecuente del artículo 18 establece un régimen de prevenciones para el caso de que no se cumplan los requisitos ya señalados, otorgando al promovente la oportunidad de corregir sus errores o subsanar sus omisiones. Sin embargo, en forma irrazonable y desproporcionada, el mismo párrafo agrega un segundo supuesto en el cual se puede tener por no presentado el escrito: *cuando se omita señalar la dirección de correo electrónico*.

Es decir, la mera falta de señalamiento de la dirección de correo electrónico conducirá a la desestimación de la promoción, sin mediar prevención. Esa consecuencia normalmente vendrá aparejada a la pérdida de toda oportunidad para impugnar los actos lesivos; puesto que el plazo dentro del cual se pueden impugnar éstos generalmente se habrá extinguido para cuando el interesado se entere de que su promoción se tuvo por no presentada.

Es de por sí cuestionable la constitucionalidad de la norma que restringe la posibilidad de subsanar una cuestión formal, como lo es el señalamiento de un correo electrónico. Más allá de ello, en el recurso de revocación se traduce en ritualismo, derivado de la *exigencia irreflexiva de requisitos formales* que no sirven otro propósito más que impedir el pronunciamiento de fondo. Ello, porque las autoridades hacendarias cuentan, casi siempre, con los datos necesarios para identificar al recurrente y el lugar o los medios por los cuales pueda practicar las notificaciones necesarias para llevar a término el procedimiento.

Dicha exigencia es especialmente innecesaria en el caso de los recursos enviados por medio del buzón tributario. De acuerdo con el artículo 17-K del CFF,

cada persona inscrita en el RFC tendrá asignado *un* buzón tributario. En este entendido, el buzón está asociado a una sola clave del RFC; por lo tanto, bastaría con la indicación de la clave, o de cualquier dato que permita a la autoridad identificarla, para que ésta pueda enviar las notificaciones necesarias a dicho buzón. En vista de que las notificaciones se practican, en realidad, en el buzón tributario y no por correo electrónico, ¿qué sentido tiene exigir la dirección de éste en todo escrito de interposición? ¿Qué justificación se encuentra para que su falta no amerite una oportunidad para subsanarla?

La formalidad en cuestión es menos importante que el resto de los requisitos mencionados en el artículo 18 del CFF; sin embargo, es el único requisito que no se permite subsanar. En este orden de ideas, el no obviar la falta de señalamiento de la dirección de correo electrónico en el escrito de interposición; ni dar al promovente, cuando menos, la oportunidad para subsanar su falta, representa un exceso ritual manifiesto.

b) *Tener el recurso por no interpuesto, en virtud de la carencia de identificación oficial vigente del promovente.*

En forma similar a los requisitos propios del artículo 18 del CFF, el numeral 122 también señala que, cuando el recurso no se interponga en nombre propio, la representación deberá acreditarse en términos del artículo 19 del mismo código. En el aludido artículo 19 se encuentra la prohibición —razonable— de la gestión de negocios en materia fiscal, así como los requisitos generales para comprobar las facultades de representación.

Sin embargo, en la misma disposición se exige complementar la prueba de la personalidad con la *copia de la identificación del contribuyente o representante legal, previo cotejo con su original*. Esta última exigencia da pie a diversas posturas ritualistas, cuando se trata de ventilar un recurso administrativo y no un trámite fiscal genérico.

Por destacar un supuesto, es fácil imaginar el caso de que una persona se encuentre ante la urgencia de interponer un recurso —sea por la proximidad del vencimiento del plazo para promoverlo o por el deseo de obtener la suspensión de la ejecución— y se percate de que no cuenta con identificaciones vigentes, por habersele extraviado, dañado o caducado su vigencia. Aunque la omisión de dichos documentos es subsanable a requerimiento de la autoridad —para lo cual se otorga al particular un plazo de cinco días hábiles— dicha prevención sirve de poco a quien necesita más tiempo para otras instituciones le expidan o repongan sus identificaciones; o bien, al interesado que momentáneamente no cumpla los requisitos para obtener estas últimas. En cambio, la consecuencia de no satisfacer la prevención es de gran magnitud, puesto que se tendría por no interpuesto el recurso.

Lo anterior a pesar de que la identificación no es, por lo general, un documento que acredite la existencia de la acción. Por eso, la exigencia irreflexiva de aportar copia cotejada de la identificación oficial es un exceso ritual que se opone a la vigencia de derechos.

En el caso de los recursos electrónicos, lo irrazonable de este formalismo radica en que el envío se realiza dentro de un sistema hermético, para acceder al cual es indispensable una contraseña personal. Asimismo, es necesario utilizar una firma electrónica (e.firma) respaldada con un certificado. La obtención del certificado implica, entre otras cosas, que el interesado se presente en las oficinas de la autoridad y se identifique con documentos idóneos para que se le tomen datos biométricos, incluyendo sus huellas digitales y fotografía del iris. Esa firma digital no es repudiable para fines administrativos: el titular no puede desconocerla, argumentando que alguien más tuvo acceso a sus archivos y contraseñas. Cuando se trata de personas morales, el artículo 19-A del CFF autoriza a presumir, sin que se admita prueba en contrario, que los documentos digitales que contengan su firma electrónica fueron presentados por el administrador único o por cualquier otro representante idóneo, independientemente de la denominación de su cargo.

En esta virtud, el uso de la firma electrónica identifica plenamente a quien obtuvo el certificado que la respalda y, en todo caso, el SAT cuenta con un expediente de datos biométricos y documentales que asocian cada firma a una persona en particular. Así, por las particularidades del recurso de revocación y lo robusto del padrón —RFC— que administra la autoridad, anexar una identificación cotejada es menos relevante para preservar la seguridad jurídica que en otra clase de procedimiento.

En contraste, en los juicios contenciosos administrativos y los de amparo, los órganos jurisdiccionales observan el principio de buena fe y únicamente cuestionarán la identidad de quien suscribió las promociones cuando existan indicios de falsedad o suplantación; sin necesidad de contar con documentos de identificación en todos los casos. Esto conlleva que el recurso aparente ser más formalista que otros medios de defensa disponibles contra los mismos actos, cuando debería ser lo opuesto.

- c) *Tener el recurso por no interpuesto, sin mediar apercibimiento o prevención, cuando el recurso se presente por medios tradicionales en lugar de electrónicos.*

Ya se ha mencionado que la legislación vigente impone como obligación, y no como opción, la interposición del recurso por medios electrónicos, concretamente el buzón tributario.⁴⁵ Así pues, en principio, los recurrentes no tienen la opción de formular un escrito de interposición en medios impresos; tampoco pueden enviarlo por medio del servicio postal, ni presentarlo directamente en las oficinas de partes de las unidades administrativas competentes.

⁴⁵ Como excepción, la regla 2.17.1 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2021 y la ficha de trámite 192/CFF de su Anexo 1-A, señalan que las promociones formuladas por quienes no se encuentren obligados a inscribirse en el RFC o a tramitar la “e.firma”, al igual que las que se presenten ante las autoridades de las entidades federativas, se realizarán mediante escrito en papel. A esos supuestos debemos añadir los recursos de revocación dirigidos a autoridades fiscales distintas del SAT, que no hayan implementado el uso obligatorio del buzón tributario.

Ahora bien, el artículo 133, fracción I, del CFF establece que la resolución definitiva del recurso de revocación puede *desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo*.⁴⁶ Sin embargo, ninguno de los artículos del CFF expresa cuál es la consecuencia de presentar un recurso de revocación por medios tradicionales, en lugar de hacerlo a través del buzón tributario. Incluso, entre las causales de improcedencia que contempla el artículo 124 no se encuentra la de haberse presentado el recurso mediante un escrito impreso. Así pues, la sola previsión de que el recurso deberá presentarse electrónicamente no tiene implícita la autorización a las autoridades para desechar o tener por no interpuestos los recursos cuando no se emplee este medio.

En todo caso, resulta que la interposición tradicional, cuando debía ser electrónica, no es más que una cuestión formal, fácilmente subsanable. En esa medida, podría y debería ser materia de requerimiento para que la recurrente, dentro del plazo de cinco días hábiles, presente su recurso a través del sistema electrónico.

Si los elementos sustanciales y de procedibilidad están satisfechos, la interposición en forma impresa no impide entablar la relación jurídica propia del medio de defensa. Existiendo certeza de la voluntad de una persona para impugnar un acto (evidenciada con un escrito firmado que contenga agravios); la precisión del acto impugnado y la prueba de su existencia, así como de la oportunidad de la interposición, no hay obstáculo razonable para el trámite del recurso. Lo anterior, desde luego, a reserva de que se compruebe una causal distinta de improcedencia o sobreseimiento. Las autoridades deben dar prioridad al hecho de que se encuentren satisfechos los requisitos *esenciales* del recurso.

Asimismo, la interposición por medios impresos no entorpece el trámite del recurso ni otorga ventajas indebidas al recurrente, siempre y cuando se presente dentro del plazo legal, directamente ante la autoridad competente para resolverlo, o bien, ante aquella que haya emitido el acto recurrido.

Se reitera que la implementación del recurso en línea no se orientó a satisfacer aspectos sustantivos de la relación jurídico-tributaria ni a modificar los requisitos esenciales del medio de defensa; sino, exclusivamente, a simplificar y agilizar la tramitación del recurso ya previsto en la ley.

De tal suerte que el requisito de interposición electrónica únicamente repercute en el formato o continente de la pretensión. En uno y otro caso (por medios impresos o electrónicos) se genera un documento, radicando la diferencia simplemente en que los datos estén expresados mediante letras impresas en papel, o bien, mediante dígitos que conforman un documento electrónico. La diferencia en el

⁴⁶ La consecuencia de tener el recurso *por no interpuesto* cabe cuando no se anexas al escrito respectivo —previo requerimiento de la autoridad— los documentos que acrediten su personalidad y aquellos que contengan el acto impugnado o la constancia de su notificación, cuando quepa. El *desechamiento*, en cambio, es factible cuando no se expresen agravios en el escrito de interposición, a pesar de haberse formulado requerimiento para expresarlos, pues así se desprende del artículo 122, último párrafo, del CFF. Esta consecuencia también es aplicable cuando exista, al momento de la interposición, alguna de las causales de improcedencia previstas en el artículo 124 del mismo ordenamiento.

medio de expresión no es trascendente ni insalvable, tanto así que los documentos impresos pueden digitalizarse y los electrónicos pueden imprimirse.

No hay razón, pues, para asumir que la exhibición del escrito por un medio distinto al buzón tributario sea una irregularidad de mayor trascendencia que, por ejemplo, la falta de agravios o la indicación del acto impugnado, las cuales no conducen al desechamiento del plano (o sin previo requerimiento) del recurso.

Por otro lado, el artículo 18 del CFF dispone que, cuando no se cumplan los requisitos establecidos para los escritos libres, las autoridades fiscales requerirán al promovente a fin de que cumpla con el requisito omitido y, *si la omisión consiste en no haber usado la forma oficial aprobada, las autoridades fiscales deberán especificar en el requerimiento la forma respectiva*. Las autoridades pueden aplicar esta última previsión al recurso de revocación mediante una interpretación extensiva y *pro homine*, dado que el buzón tributario, en realidad, contiene un asistente o formulario electrónico, dividido en diversas páginas o apartados que el contribuyente debe ir llenando en el orden requerido para avanzar hasta su parte final, donde se le permite firmar la promoción electrónicamente.

En otras palabras, existe una suerte de “forma electrónica oficial” para enviar el medio de defensa y, si la autoridad imputa al recurrente la omisión de utilizarla, lo correcto es que le prevenga para que formule su pretensión por ese medio, especificando que debe hacerlo mediante el módulo aplicable del buzón tributario.

Así pues, cuando las autoridades desechan o tienen por no interpuestos los recursos presentados en medios tradicionales, incurren en exceso ritual por aplicación de disposiciones que se oponen a la vigencia de derechos. Es así, porque extienden indebidamente la aplicación de las figuras interruptoras de la jurisdicción, al tiempo que dejan de observar las normas que les autorizan a formular una prevención para que el promovente subsane la irregularidad utilizando el buzón tributario.

No obstante, hasta la fecha se suscitan casos en los cuales se tiene por no interpuesto el recurso de revocación por la sola razón de no haberlo hecho llegar a la autoridad por un canal específico. Un ejemplo reciente y significativo es el del juicio Contencioso Administrativo número 1534/17-EC1-01-6/2170/18-S1-02-04, resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa⁴⁷. Allí, la Sala administrativa determinó “si la única vía de presentación del recurso es a través de buzón tributario, la consecuencia jurídica de no hacerlo así, (*sic*) es que se tenga por no presentado”, confiriendo mayor importancia a la “vía” —en realidad, el *medio de comunicación*— que a la relación jurídica administrativa subyacente, y a la resolución del conflicto de fondo. Como justificación esencial para su decisión, la Sala se limitó a argumentar que el derecho de acceso a la justicia no es irrestricto, puesto que está condicionado a “*seguir los formalismos*” que señale el legislador para ejercerlo. En otras palabras, vemos nuevamente elevados los formalismos a la categoría de fines.

⁴⁷ Precedente VIII-P-1aS-766, *Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, octava época, año V, núm. 49, diciembre 2020, p. 294.

Por su utilidad para contrastar estas últimas premisas, vale la pena hacer referencia al fallo dictado por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires el 3 de octubre de 2018.⁴⁸ En síntesis, el caso versó sobre la apelación de una sentencia dictada en un proceso tramitado durante las primeras épocas de implementación de un nuevo sistema de presentaciones y notificaciones electrónicas.⁴⁹ La Cámara de Apelaciones tuvo a los apelantes por no señalando domicilio electrónico y, por ende, les tuvo por constituido el domicilio en los estrados del tribunal. Por este último medio se notificó el requerimiento para expresar agravios y, no habiéndolo atendido los apelantes, se declaró desierto el recurso.

La Corte, por su parte, reconoció el carácter obligatorio del sistema de notificaciones electrónicas y que la Cámara, en sentido estricto, se apegó a las normas vigentes al momento de producirse los actos procesales. No obstante, aquella valoró los antecedentes del caso y concluyó que, por la manera como se ventilaron las instancias previas, resultaba *esperable* para los apelantes que el requerimiento para expresar agravios se notificara por medios tradicionales (cédula en papel) en su domicilio físico, o bien, que se les previniera para constituir domicilio electrónico antes de tenerles por señalados los estrados del Tribunal. Ello porque en todo el trámite de la primera instancia ninguna de las partes cumplió con la carga de señalar un domicilio procesal electrónico, y todas las notificaciones se les formularon en domicilio físico y en formato papel; a pesar de tratarse de notificaciones que —en principio— debían practicarse por la vía electrónica. Fue así, porque, después de la entrada en vigor de las normas relativas a la esta última, diversos acuerdos y resoluciones fueron graduando y prorrogando su aplicación obligatoria.

Postuló la Suprema Corte bonaerense que no fue reprobable el haber tenido por constituido el domicilio en los estrados del tribunal;⁵⁰ sino que el apercibimiento formulado mediante estrados resultara *sorpresivo* y gravosamente desproporcionado para la parte recurrente, en el *contexto* de tramitación en el que venía desarrollándose el expediente.

De dicho contexto, la Corte resaltó que existieron aplicaciones disímiles para una misma reglamentación que fue objeto de sucesivas modificaciones y aclaraciones, además de recaer sobre una *materia novedosa*. En respuesta a esas circunstancias, la Cámara de apelaciones debía adoptar *una interpretación flexible y contextualizada, guiada por un criterio de razonabilidad, que evite encerronas o sorpresas procesales para los justiciables, pues ese no ha sido el espíritu que inspiró el dictado de dichas normas*. Mediante esa interpretación, era necesario hacer una prevención por medios tradicionales a los apelantes.

⁴⁸ Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, causa C 121.320, *Herrera, Ricardo Horacio y otro/a contra Herrera, María Aurora. Desalojo*, fallo del 3 de octubre de 2018.

⁴⁹ QUADRI, Gabriel H., “Lo electrónico y el exceso ritual (unas breves reflexiones a mano alzada, a propósito de ‘Herrera’)”, *E-Procesal – Foro de Derecho Procesal Electrónico*, 15 de octubre de 2018, <http://e-procesal.com/lo-electronico-y-el-exceso-ritual-unas-brevs-reflexiones-a-mano-alzada-a-proposito-de-herrera-1852>

⁵⁰ QUADRI, Gabriel H., *op. cit.*

Así pues, el Caso *Herrera* es un ejemplo de la aplicación de la doctrina del exceso ritual en los procesos sujetos a innovaciones tecnológicas. La presencia de éstas debe conducir a una flexibilidad mayor, contextualizada por los antecedentes del caso y la aplicación desigual o errática que normalmente traen aparejada en sus primeras etapas de funcionamiento. Como lo expresa Quadri,⁵¹ el fantasma del exceso ritual se potencia con la llegada nuevas tecnologías. Algunas cuestiones —señala el mismo autor— son ajenas a los usuarios, tales como las consecuencias desproporcionadas que contemple la normativa, los problemas técnicos y los propios del diseño estructural del sistema; otras tantas derivan de la conducta poco diligente de los usuarios, sean justiciables u operadores jurídicos; mientras que el resto se sitúan en áreas grises o de combinación de elementos.

Caso Sánchez Rodolfo Horacio y otros

En otro caso reciente, el 5 de abril de 2020, la Cámara Segunda Civil y Comercial (Sala I) de La Plata también falló sobre la existencia de ritualismo, cometido al declararse desierto un recurso en la primera instancia de un proceso civil, por haberse enviado equivocadamente el escrito de agravios a través del sistema electrónico de la instancia de origen, en lugar del administrado por el órgano de alzada.⁵²

La sentencia definitiva va más allá de la abstracción del concepto “expediente” y reconoce que las particularidades de un sistema donde existe un expediente digital para la primera instancia y uno diverso para lo actuado ante la Cámara en segunda instancia genera confusiones. Invocando la doctrina del exceso ritual manifiesto, el órgano jurisdiccional estimó que el error incurrido al “clickear” el envío del archivo electrónico constituye un *error de hecho excusable*. Concluyó el tribunal de alzada que la irregularidad formal del acto procesal no afectaba su validez, atendiendo a dos consideraciones principales: que el acto logró alcanzar la *finalidad* a la cual estaba destinado y no causó perjuicio ni conculcación de derechos a la contraparte.⁵³

Los dos casos examinados en la jurisprudencia argentina abonan a la perspectiva de que, en el caso de los recursos de revocación que, debiendo sustanciarse en línea conforme al CFF, se presenten en forma impresa, es dable valorar si se trató de una conducta negligente del justiciable y si la magnitud de la consecuencia —desechar o tener por no interpuesto el recurso— resulta desproporcionada en el caso particular. Lo anterior es inherente a la interpretación flexible y

⁵¹ *Idem*.

⁵² Se expone en la sentencia de la Cámara: “*Si bien dicha presentación fue correctamente dirigida a esta Alzada y efectuada dentro del plazo previsto por el artículo 254 del CPCC (ver referencias de fs. 427 vta. e informe y despacho de fs. 430), medió equivocación respecto a la dependencia en la cual aquella debió ser hecha ya que quedó registrada en el sistema informático de la instancia de origen, donde había tramitado la causa, en vez de hacerlo en la Cámara.*”

⁵³ *Cfr.* Cámara Segunda Civil y Comercial (Sala I) de La Plata, causa 126956, *Sánchez Rodolfo Horacio y Otros c/ Acosta Alberto Alfredo y Otro/ A S/ Daños y Perj. Autom. c/Les. o Muerte (Exc.Estado)*, fallo del 12 de marzo de 2020.

contextualizada que siempre debe hacerse sobre las formas, existan o no componentes tecnológicos.

Reflexión final

La doctrina del exceso ritual manifiesto y el amplio bagaje de jurisprudencia internacional que la soporta, han cobrado mayor relevancia en México a raíz de la reforma al artículo 17 Constitucional, al cual se incorporó un mandato expreso de dar prioridad al derecho sustancial por sobre el procedimental.

Antes de dicha reforma, los tribunales de nuestro país ya aplicaban diversas técnicas judiciales no formalistas con el fin de proscribir el ritualismo. Entre ellas, destaca la aplicación del principio *pro actione*, que autoriza a los juzgadores a decidir contra el tenor literal de una norma en casos especiales y encontrar flexibilidades razonables, en aras de favorecer la acción y resolver el fondo de los asuntos.

Al margen de la aplicación de doctrinas con diferentes orígenes y alcances, privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos es una tarea jurisdiccional especialmente complicada, comenzando por distinguir las cargas razonables de las irrazonables. La descalificación de los formalismos, explica Carrió,⁵⁴ debe estar sustentada en buenas razones; puesto que la doctrina que proscribiera el abuso de las formas no tiene por qué causar una mayor inseguridad jurídica mayor a la originada por la aplicación rígida de la ley. La jurisprudencia interamericana y el derecho comparado sirven como brújulas. En esta delicada labor, por su experiencia en la tutela de la prevalencia de la norma sustancial.

No escapan a dichos alcances los procedimientos seguidos en forma de juicio, a los cuales también les aplica el mandato de prevalencia del derecho sustancial. En esta categoría se encuentra el recurso de revocación fiscal. Luego, las autoridades encargadas de resolver los recursos están obligadas a realizar una interpretación flexible y contextualizada de las normas, guiada por un criterio de razonabilidad. Tal flexibilidad, de hecho, debería manifestarse con mayor naturalidad en el recurso de revocación, toda vez que el legislador lo creó con la intención de reducir formalismos, preservando únicamente las formalidades indispensables para mantener la seguridad jurídica. La posterior adecuación al recurso, relativa a su sustanciación electrónica, es afín a esos motivos legislativos y debe interpretarse en armonía con ellos.

Sin embargo, en los hechos, los recursos administrativos como el de revocación son más propensos a las interpretaciones rigoristas y a la aplicación mecánica de las formas. La razón es que el conductor del recurso no es un juez, sino una autoridad administrativa; más inclinada, por sus funciones y su formación, a la aplicación literal de las normas, aunado a que no está sujeta a las técnicas jurisdiccionales no formalistas ni a la jurisprudencia sobre la materia.

Encontramos, pues, una paradoja en el recurso de revocación. Aunque su regulación abstracta es ligera en cuanto a las formas, presenta formalidades de

⁵⁴ CARRIÓ, Genaro R., *op. cit.*, p. 76.

dudosa utilidad y con alto riesgo de aplicación rigorista, de las cuales se estudiaron algunos ejemplos en este trabajo. En tales aspectos, el recurso parece ser más ritualista que los juicios aplicables al mismo género de actos, como el de nulidad o el amparo indirecto.

No deja de ser importante que el recurso de revocación se conduzca en forma ordenada y previsible, aplicando con seriedad las normas del CFF relativas a la admisibilidad del escrito, la legitimación y personalidad, la oportunidad en la interposición, la competencia del órgano al cual se dirija, o los documentos de los cuales depende la pretensión. La doctrina del exceso ritual manifiesto no debería conducir a admitir recursos en contra de actos no impugnables ni a ampliar el plazo de interposición, entre otros supuestos.

En cambio, toda regla adjetiva que impida u obstaculice el pronunciamiento sobre el fondo de la controversia, sin abonar significativamente a la seguridad jurídica, debe interpretarse con amplitud de criterio, atendiendo al contexto, y, de ser necesario, exceptuar o dar una oportunidad adicional para su cumplimiento. Actuando de esa manera, las autoridades harían efectiva la vocación del recurso de revocación como medio sumario, económico e informal para resolver controversias fiscales.

Bibliografía

Fuentes consultadas

- ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *Tratado Teórico Practico De Los Recursos Administrativos*, 9a. ed., México, Porrúa, 2013.
- BADILLO GARCÍA, Armando A., “El juicio de amparo y sus formalismos procedimentales: Algunas notas sobre el papel de los jueces de distrito”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 45, enero-junio, México, 2018, https://www.ijf.cjf.gob.mx/Sitio2016/include/sections/revista/45/2_Armando%20Antonio%20Badillo%20Garc%C3%ADa_.pdf
- BERTOLINO, Pedro, *El exceso ritual manifiesto*, 2a. ed., La Plata, Librería Editora Platense, 2003.
- CAICEDO VILLAMIZAR, Alexander E. “El exceso ritual manifiesto y la visión constitucional de la actividad judicial”, *Justicia*, núm. 32, 79-117, julio-diciembre, España, Barranquilla, 2017, <https://doi.org/10.17081/just.23.32.2907>
- CARRIÓ, Genaro R., “Exceso ritual manifiesto y garantía constitucional de la defensa en juicio”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 7, 57-77, julio-diciembre, España, 2018, <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/1050537.pdf>
- CASTILLO SOTOMAYOR, Guillermo, “Actos materialmente administrativos: Su complementación en el juicio de Amparo indirecto para una justicia Constitucional integral” *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 45, 299-267, enero-junio, México, 2018, https://www.ijf.cjf.gob.mx/Sitio2016/include/sections/revista/45/12_Guillermo%20Castillo%20Sotomayor.pdf

- CAMPS, Carlos E. (Coord.), 2021, *Cuadernos de doctrina legal número V - Derecho Procesal Electrónico*, La Plata, Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, <https://www.scba.gov.ar/jurisprudencia/14%20-%20Derecho%20Procesal%20Electr%C3%B3nico.pdf>
- FLORES AYVAR, Lawrence, “El exceso ritual manifiesto”, en Godínez Méndez, Wendy y García Peña, José H. (coords.), *Temas actuales del derecho. El derecho en la globalización*, México, 2014, Instituto de Investigaciones Jurídicas, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3826/14.pdf>
- GARCÍA, Pedro A. y ACEVEDO Prada, Milena, La doctrina de la corte constitucional colombiana sobre el exceso ritual manifiesto en materia de pruebas, *Vniversitas*, Bogotá, núm. 127, julio-diciembre 2013, 127-156, <https://doi.org/10.1144/Javeriana.VJ127.dccc>
- GOZAÍN, Osvaldo, A., “Funciones del juez en los procesos Constitucionales”, *Estudios Constitucionales*, año 4, núm. 1, 299-332, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82040217>
- PAZ, Alejandro, *El Recurso de Revocación en Materia Fiscal*, 4a. ed., México, Ediciones Fiscales ISEF, 2017.
- OPELLANA WIARCO, Octavio A. *Derecho Procesal Fiscal*, 4a. ed., México, Porrúa.
- SERRANO HOYO, Gregorio, “Formalismo y tutela judicial efectiva en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, núm. 10, 119-168, 1992, España, Universidad de Extremadura, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=119296>
- QUADRI, Gabriel H., “Lo electrónico y el exceso ritual (unas breves reflexiones a mano alzada, a propósito de ‘Herrera’)”, *E-Procesal, Foro de Derecho Procesal Electrónico*, 15 de octubre de 2018, <http://e-procesal.com/lo-electronico-y-el-exceso-ritual-unas-breves-reflexiones-a-mano-alzada-a-proposito-de-herrera-1852>

Jurisprudencia nacional

- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, P./J. 25/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. III, junio de 1996, p. 96.
- Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1a./J. 58/2019, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, viernes 11 de octubre de 2019 10:21 h.
- Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1a./J. 90/2017, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, noviembre de 2017, t. I, p. 213.
- Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1a./J. 42/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 124.

- Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, VIII-P-1aS-766, *Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, Octava Época, año V, núm. 49, diciembre 2020, p. 294.
- Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, XVI.1o.A.113 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, octubre de 2016, t. IV, p. 3080.
- Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, VI.1o.A.J/3 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XV, diciembre de 2012, t. 2, p. 1116.
- Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2a./J. 22/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVII, abril de 2003, p. 196.
- Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. III, Segunda Parte-2, enero-junio de 1989, p. 579.

Jurisprudencia internacional

- Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional*, sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71.
- Corte IDH, *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú*, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 6 de febrero de 2001, serie C, núm. 74.
- Corte IDH, *Caso Paniagua Morales y otros*, sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37.
- Corte IDH, *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*, sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 158.
- Cámara Segunda Civil y Comercial (Sala I) de La Plata, causa 126956, *Sánchez Rodolfo Horacio y Otros c/ Acosta Alberto Alfredo y Otro/ A S/ Daños y Perj. Autom. c/Les. o Muerte (Exc.Estado)*, fallo del 12 de marzo de 2020.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, *Colalillo, Domingo c/ Compañía de Seguros España y Río de la Plata*, fallos 238:550; LL 89-412; JA 1957-IV-477, fallo del 18 de setiembre de 1957.
- Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, causa C 120678, *Edificio Alem 1659/1667 U.F. s/ Incidente de Venta en Constructora Berutti S.A. Quiebra*, fallo del 29 de enero de 2018.
- Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, causa C 121.320, *Herrera, Ricardo Horacio y otro/a contra Herrera, María Aurora. Desalojo*, fallo del 3 de octubre de 2018.

Legislación nacional

- Código Fiscal de la Federación.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Gaceta del Senado, LX/3PPO-277/18329, 21 de octubre de 2008.

Gaceta Parlamentaria, número 4769-XX, 28 de abril de 2017.
Gaceta Parlamentaria, número 3895-III, 29 de octubre de 2013.
Resolución Miscelánea Fiscal para 2021.

Legislación extranjera

Constitución Política de la República de Colombia.
Constitución Política de la República del Ecuador.

**La memoria oficial de la Independencia mexicana:
el discurso del Gobierno Federal durante las
conmemoraciones bicentenarias del 2010**

*The official memory of Mexican Independence:
the speech of the Federal Government during the
bicentenary commemorations of 2010*

INMACULADA VERDÚ SÁNCHEZ*
Universidad de Valencia, España
Inmaculada.verdu@uv.es

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n34.06>

Recibido: 19/11/2021

Aceptado: 31/12/2021

RESUMEN

El presente artículo tiene como objeto de estudio un proceso fundamental de las sociedades contemporáneas como es el uso que de la memoria histórica se realiza para la afirmación de la identidad nacional. El propósito es analizar los diferentes discursos del pasado impulsados por parte del ejecutivo federal de México durante la celebración del Bicentenario de la Independencia en 2010, con el propósito de conocer si las diversas iniciativas conmemorativas que se desarrollaron consiguieron actualizar los lazos de pertenencia a la nación de los mexicanos y mexicanas.

* Este trabajo forma parte del proyecto de investigación “Las barricadas del recuerdo. Historia y memoria de la era de las revoluciones en España e Hispanoamérica, 1776-1848”, PID2020-120048GB-I00, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y está inscrito en el Programa de Formación del Profesorado Universitario, FPU18/03864.

Palabras clave:

bicentenario, Independencia, memoria oficial, discurso oficial, identidad nacional.

Abstract:

The purpose of this paper is to study a fundamental process in contemporary societies: the use of historical memory for the affirmation of national identity. The objective is to analyze the different discourses of the past promoted by the Mexican federal executive during the celebration of the Bicentennial of Independence in 2010, to know if the various commemorative initiatives managed to update the ties of belonging to the nation of Mexicans.

Keywords:

Bicentennial, independence, official memory, official speech, national identity.

La memoria oficial como transmisora de la identidad nacional

El presente trabajo tiene como objeto de estudio las políticas de conmemoración desarrolladas en México con motivo del Bicentenario de la Independencia en 2010, por cuanto suponen una excelente oportunidad para indagar en la formación de una memoria oficial por parte del Estado y el uso que de ella se realiza para la afirmación de la identidad nacional. Esto se debe a que el proceso histórico de la Independencia mexicana es el pasado referencial a partir del cual se ha construido e inventado una determinada idea de nación cultural e históricamente homogénea, la cual se vio interpelada con la llegada del Bicentenario.

El caso mexicano presenta, además, una particularidad con respecto al resto de países iberoamericanos que también celebraron su Bicentenario por esas fechas: en 2010 se celebraron no sólo los doscientos años del inicio del proceso de Independencia, sino también los cien años del inicio de la Revolución mexicana, otro de los grandes hitos históricos de la nación. De ahí que el 2010 fuera anunciado en México como el “Año de la Patria”, pues las conmemoraciones de ese año tuvieron un sentido especial al presentarse como el momento idóneo para que la sociedad mexicana reflexionara sobre el pasado, presente y futuro de la nación.¹

El objetivo, pues, es analizar los diferentes discursos políticos y de nación que, en el contexto de la celebración del Bicentenario de la Independencia mexicana, fueron elaborados por el ejecutivo federal. Con ello, se trata de abordar la memoria oficial de la Independencia mexicana que se impulsó durante las celebraciones bicentenarias. En este punto, es necesario realizar una aclaración terminológica, y es que la profusión y confusión de términos es enorme en los llamados

¹ MAYER, A. (coord.), *México en tres momentos: 1810-1910-2010. Hacia la conmemoración del bicentenario de la Independencia y del centenario de la Revolución Mexicana. Retos y perspectivas*, 2 vol., UNAM, 2007.

“estudios de la memoria”. En no pocas ocasiones se utiliza indistintamente “memoria colectiva”, “memoria histórica”, “memoria nacional” y “memoria cultural”. No es mi intención entrar a debatir cuál es la idoneidad de cada término, pero he preferido escoger el de “memoria oficial” para referirme a aquella memoria que el Estado o las élites políticas tratan de transmitir a la sociedad a través de las conmemoraciones para sociabilizarla en una identidad nacional. El abordaje de este tipo de memoria es muy interesante pues, como bien señaló Paloma Aguilar, es aquella que más visibilidad adquiere en el espacio público, la que se refleja en los monumentos y conmemoraciones, y suele ser la “dominante”.²

En lo que respecta a las fuentes primarias empleadas para alcanzar el propósito de este trabajo, se ha examinado un material muy diverso que puede clasificarse en tres bloques. En primer lugar, para analizar el discurso oficial difundido por el ejecutivo mexicano se ha acudido al canal de *YouTube* de la Presidencia de Felipe Calderón Hinojosa. Se trata de un canal creado por el propio gobierno federal, cuya autenticidad está verificada por el sitio web, donde se recopilan todos los actos e intervenciones realizadas por el presidente durante su mandato. Y cómo no, en él se recogen también todos aquellos relacionados con la conmemoración del Bicentenario de la Independencia. Examinar este tipo de documentos audiovisuales es especialmente interesante para el objeto de estudio de esta investigación, ya que a través de su visionado se puede analizar la puesta en escena de la simbología y el discurso que nutre el relato oficial de la Independencia mexicana. A la vez que es oportuno, en la medida en que el gobierno federal hizo un extraordinario uso de los medios de comunicación y las tecnologías durante la celebración del Bicentenario.

En segundo lugar, y en relación con el discurso oficial del Bicentenario de la Independencia, también es interesante abordar aquellas obras dedicadas a las conmemoraciones bicentenarias que fueron publicadas por la Presidencia de la República junto con otras instituciones gubernamentales como son la Secretaría de Educación Pública, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. Este tipo de iniciativas conmemorativas son muy atractivas pues tienen vocación de servir tanto de difusión de la historia mexicana como de reflejo del modo en que la nación celebró una de sus grandes efemérides. Así pues, en cuanto que fueron impulsadas por gobierno federal con sendos propósitos, permiten acercarse al sentido que este deseaba dar a las celebraciones.

En último lugar, se ha trabajado también la prensa de la época, concretamente una serie de publicaciones realizadas por cuatro periódicos mexicanos de tirada nacional, *La Jornada*, *El Informador*, *Excélsior* y *El Universal*, pues en ellas se aborda el desarrollo de las diferentes iniciativas conmemorativas organizadas con motivo del Bicentenario de la Independencia. No obstante, se han obviado las noticias que tan solo se hacen eco de los festejos, así como aquellos artículos de opinión que no realizan una crítica seria de las celebraciones, sino

² AGUILAR, P., *Políticas de la memoria y memorias de la política*, Madrid, Alianza, 2008, pp. 57-58.

que únicamente las emplean como pretexto para criticar al gobierno federal. Por el contrario, se han seleccionado aquellas noticias que abordan el análisis y la crítica de las cuestiones que fueron más ampliamente discutidas durante las celebraciones, como fue la falta de contenido histórico que las caracterizó, entre otras muchas.

Por otra parte, cabe señalar cuáles son las preguntas que orientan y motivan este trabajo. En primer lugar, hay que mencionar que el partido del gobierno al que le tocó conmemorar en 2010 la Independencia fue el Partido Acción Nacional (PAN). Este tiene una concepción historiográfica radicalmente opuesta a la construida y mantenida por el Partido Revolucionario Institucional (PRI);³ y, por lo tanto, se encontraba al frente de un país donde la inmensa mayoría de la población había aprendido la historia oficial de México, pues era la impartida en las escuelas públicas durante los setenta años de régimen priísta. Una historia patria liberal basada en una serie de referentes simbólicos que podrían resumirse en:

exaltación del mundo prehispánico y postergación de la época colonial. Tres grandes momentos: Independencia, Reforma y Revolución, entrelazados por las luchas populares por la libertad. Héroes: Moctezuma y Cuauhtémoc, los resistentes; Hidalgo y Morelos, coautores de la Independencia; los gigantes de la Reforma encabezados por Benito Juárez, defensores todos ellos de la nación. Culmina el proceso con la Revolución y sus héroes: Madero, Carranza y Zapata, fundamentalmente, pues Villa como que no arraiga del todo por su original bandolerismo. Personajes problemáticos: Iturbide, Díaz y los hermanos Flores Magón, sobre los que pesa todavía la acusación de filibusterismo.⁴

Con la derrota del PRI, diversos sectores de la sociedad vieron que era posible y urgente hacer una revisión de la historia tradicional, ya que durante décadas había legitimado la hegemonía del régimen priísta en el poder. Durante ese tiempo, los personajes y acontecimientos históricos de la historia oficial fueron convertidos en estatuas, monumentos y plazas conmemorativas, “que permitían

³ El escenario político mexicano del siglo xx se caracterizó por la hegemonía incontestable del PRI, pues el partido estuvo al frente del país desde 1929 al 2000. De ahí que algunos politólogos como Joy Langston consideren al régimen priísta como uno de los regímenes políticos autoritarios más centralizados. Por su parte, el PAN, fundado en 1939, se erigió como el principal partido opositor, aglutinador de las posturas conservadoras. Ambos partidos representarían, por tanto, la tradicional división de “izquierda-derecha”. Durante el periodo de supremacía priísta, la derecha fue considerada como una alternativa política ilegítima. Sin embargo, todo cambió cuando en el año 2000, el PAN ganó las elecciones presidenciales y, con ello, culminó la larga transición política de México hacia la democracia. Para ampliar más información sobre la historia del PAN en la oposición y su ascensión al poder, pueden consultarse: HERNÁNDEZ, T., *Tras las huellas de la derecha. El Partido Acción Nacional, 1939-2000*, México, Fondo de Cultura Económica, 2021; LOAEZA, S., *Acción Nacional. El apetito y las responsabilidades del triunfo*, México, El Colegio de México, 2010. En cuanto a la trayectoria política del PRI y su declive: LANGSTON, J., *De la hegemonía a la ignominia: el PRI de México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2019; LANGSTON, J., “El dinosaurio que no murió: el PRI de México”, en SERVÍN, E. (eds.), *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1949-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.

⁴ MEDINA PEÑA, L., “Las dos historias patrias”, en “Bicentenario de la Independencia ¿Qué celebramos?”, *Nexos*, septiembre 2009, Recuperado de: <https://www.nexos.com.mx/?p=13271>

su fijación en la memoria nacional”.⁵ Esta apropiación ideológica del pasado nacional se dio especialmente en el caso de la Revolución mexicana, puesto que los líderes del PRI vieron en ella el instrumento perfecto para forjar un nacionalismo que unificara el país, a la vez que legitimar su proyecto político, económico y social.⁶

En México, por lo tanto, la historia no solo fue una herramienta para elaborar un pasado común que sirviera a la construcción de la identidad nacional, sino que también tuvo un lugar privilegiado en la justificación del sistema político, en la medida que el PRI legitimó su proyecto nacional en la Revolución mexicana en vez de en la democracia participativa. Esta falta de legalidad electoral del régimen priista es lo que explica, precisamente, la importancia que tuvo establecer una versión oficial con la que alegar su legitimidad histórica. Así pues, el PRI se adueñó de la historia nacional, en especial del legado de la Revolución, y presentó al régimen como el único guardián de las tradiciones revolucionarias en México.⁷

No es de extrañar, por tanto, que muchas voces señalaran que el gobierno federal no se sentía cómodo con la versión de la historia oficial que durante setenta años legitimó al PRI en el poder y sustentó su nacionalismo revolucionario, debido a que el PAN es heredero de aquellos que se opusieron al proyecto político e ideológico de la Revolución mexicana.⁸ A todo ello hay que sumar el hecho de que la posición historiográfica defendida por el partido del gobierno federal no se adecuaba al objetivo natural de las celebraciones, pues los ideólogos del partido interpretaron la historia de México como una sucesión de movimientos violentos, especialmente la Revolución mexicana, que trajo para el país más consecuencias negativas que positivas. De la misma forma que los héroes nacionales como Juárez, Guerrero, Villa o Zapata eran vistos por los conservadores como demagogos, ignorantes y ávidos de poder.⁹

Por todo ello, la primera pregunta que surge es si finalmente el PAN acabó ofreciendo un relato de la Independencia diferente, más acorde con su concepción historiográfica e ideológica, y con el proyecto de nación conservador que defiende; o si finalmente se limitó a reproducir la memoria oficial que el PRI sostuvo durante los setenta años que estuvo en el poder. Para poder responder a esta pregunta es necesario abordar las políticas de memoria que el gobierno federal llevó a cabo durante el Bicentenario de la Independencia mexicana. Se trata, por tanto,

⁵ RÍOS GORDILLO, C.A., “La memoria asediada: la disputa por el presente en la conmemoración del bicentenario”, *Secuencia*, núm. 87, 2013, pp. 189-190.

⁶ CARRILLO REVELES, V., “Graffiteando la historia: la conmemoración del Bicentenario de la Independencia de México”, *Revista CCHEHS*, núm. 2, 2010, p. 36.

⁷ LOAEZA, S., “La historia, la historia patria y la formación de un nuevo consenso nacional” en PANI, E. y RODRÍGUEZ, A. (coord.), *Centenarios. Conmemoraciones e historia oficial*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2012, pp. 393-394.

⁸ GRANADOS, L.F., “Independencia sin insurgentes. El bicentenario y la historiografía de nuestros días”, *Desacatos*, núm. 34, 2010, p. 12.

⁹ GARCADIAGO, J., “La política de la historia: las conmemoraciones de 2010”, en PANI, E. y RODRÍGUEZ, A. (coord.), *Centenarios. Conmemoraciones e historia oficial*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2012, p. 359.

de analizar el significado de las iniciativas conmemorativas oficiales; pero también el propio discurso de nación que el presidente Felipe Calderón impulsó con motivo de las celebraciones, pues en este se repitió ininidad de veces que el Bicentenario tenía como objetivo conseguir el “orgullo”, la “unidad” y la “reconciliación” de los mexicanos. De ahí surge la segunda de las preguntas: si realmente este discurso tuvo su contrapartida en las diversas iniciativas conmemorativas que el ejecutivo federal puso en marcha. Si estas tuvieron realmente una utilidad pública y consiguieron el objetivo propuesto por Felipe Calderón: actualizar los lazos de pertenencia a la nación de los mexicanos y mexicanas, intención última de las conmemoraciones nacionales, al fin y al cabo.

Las iniciativas conmemorativas del ejecutivo federal

El ejecutivo federal fue el encargado de encabezar las conmemoraciones del Bicentenario de la Independencia en 2010, igual que lo había hecho en las celebraciones centenarias de 1910 y 1921. El 10 de febrero de ese año, el entonces presidente de la República mexicana, Felipe Calderón, presentó el “programa de actividades del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución mexicana”. En lo que respecta a las iniciativas conmemorativas que conformaron este programa de actividades, consistieron en una gran variedad de proyectos de todo tipo. Un análisis de todos ellos sería una tarea imposible de acometer para las dimensiones de este estudio. Por ello, sólo se abordan aquellas que por su importancia y significado se han considerado más relevantes.

En primer lugar, destaca la presentación del propio programa de festejos,¹⁰ pues tuvo una gran intencionalidad política. En este primer evento ya se pudo observar que durante la coyuntura conmemorativa se iba a desplegar una gran retórica nacionalista. Para comenzar, el discurso difundido por el mandatario trató de inflamar el espíritu nacional de los mexicanos y mexicanas con continuas referencias a su necesaria conciliación y unión en torno a “los intereses superiores de la nación”, más allá de las diferencias existentes.¹¹ Este discurso nacional y nacionalista, con continuas referencias a la unidad del pueblo mexicano tuvo, además, el mejor escenario posible, pues el ejecutivo federal decidió convocar la presentación del programa el 10 de febrero precisamente porque era una fecha que simbolizaba a la perfección la idea que Calderón estaba tratando de transmitir a los mexicanos y mexicanas. Ese mismo día en 1821:

tuvo lugar un evento crucial que permitió a México alcanzar su independencia. Se encontraron en Acatempan, Guerrero, jefe del ejército insurgente del sur, e Iturbide, que comandaba a las fuerzas realistas, y se encontraron para hacer la paz. Guerrero

¹⁰ (Presidencia Felipe Calderón Hinojosa). (10 de febrero de 2010). Programa de actividades del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=uzFM7xdM2yU&t=5s>

¹¹ MELGAR, I. (11 de febrero de 2010). Calderón pide superar las diferencias políticas. *Excelsior*, p. 4; RAMOS, J. (11 de febrero de 2010). Convocan a festejar en unidad. *El Universal*, p. 22; Calderón apela a la hermandad. (11 de febrero de 2010). *El Informador*, p. 3-A.

e Iturbide habían sido enemigos acérrimos. Sin embargo, en ese momento ambos procuraban la independencia de nuestra nación, sellaron su alianza con un abrazo y de esta reconciliación nació el ejército trigarante que consumó la Independencia nacional.¹²

Es interesante que el mandatario escogiera mencionar ese hecho histórico durante la presentación del programa de actividades conmemorativas, puesto que es un suceso que no pertenece a la etapa de la insurgencia, sino a la etapa final del proceso emancipador, cuando este se “consume”.¹³ Recordemos que en 2010 se estaba celebrando el Bicentenario del Inicio de la Independencia y no su consumación (la cual ha sido conmemorada en 2021). No obstante, el abrazo de Acatempan es un episodio de la historia nacional que sí concuerda con la concepción historiográfica del PAN: es el momento en que Vicente Guerrero y el general realista Agustín de Iturbide sellan la alianza que los llevará a conseguir la independencia de México. Es, por tanto, un acontecimiento en el que Iturbide tiene un gran protagonismo y peso, un personaje cuya memoria ha sido borrada del relato oficial de la Independencia por ser considerado por los liberales un traidor a la patria. Los conservadores, en cambio, lo ven como el auténtico “Libertador” de la patria mexicana, por lo que su memoria merece ser reivindicada y recuperada. En definitiva, puede interpretarse la mención al abrazo de Acatempan como un ligero distanciamiento del gobierno federal de la memoria oficial sostenida por el PRI durante décadas en el poder.

Por otra parte, también llama la atención la referencia al abrazo de Acatempan porque justo un mes antes, el entonces coordinador encargado de la comisión nacional de festejos, Manuel López Villalpando, había dimitido. Un historiador que había sido puesto en entredicho para ocupar ese cargo, tanto por su relación con Felipe Calderón como por su manera de concebir la historia, y cuyos trabajos como “El Abrazo de Acatempan” habían sido especialmente criticados por su excesivo presentismo y “populismo historiográfico”.¹⁴ Pues bien, el presidente lo que hizo en su discurso de presentación del programa conmemorativo no fue otra cosa que repetir la idea final de esta obra, esto es la necesidad de que en el país se volviera a dar un nuevo “abrazo”, con el que los ciudadanos dejaran de lado

¹² (Presidencia Felipe Calderón Hinojosa). (10 de febrero de 2010). Programa de actividades del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=uzFM7xdM2yU&t=5s>

¹³ La historiografía ha señalado que el término consumación no es exacto para referirse a lo acontecido en 1821, dado que supone ligar el pronunciamiento encabezado por Agustín de Iturbide con la insurrección de Hidalgo, cuando estamos hablando de movimientos en parte distintos. Aun así, sigue utilizándose el concepto porque resulta operativo en términos discursivos. Sobre el particular MORENO, R., “Nuestras ideas sobre la consumación. Recorrido historiográfico sobre el proceso de la consumación de la independencia de México”, en TERÁN, M. y GAYOL, V. (eds.), *La corona rota: identidades y representaciones en las independencias iberoamericanas*, Castelló de la Plana, Universitat Jaume I, 2010. Un ejemplo reciente en IBARRA, A.C., ORTIZ, J. y TECUANHUEY, A. (coord.), *La consumación de la independencia. Nuevas interpretaciones*, Xalapa, Universidad Veracruzana, El Colegio de Michoacán, UNAM, 2021.

¹⁴ BREÑA, R., “Historia compleja, festejo simple”, en “Bicentenario de la Independencia ¿Qué celebramos?”, *Nexos*, septiembre 2009, Recuperado de: <https://www.nexos.com.mx/?p=13272>

sus discrepancias en pro de la nación mexicana.¹⁵ Vemos, pues, claramente la influencia de Villalpando sobre Felipe Calderón, así como que, desde la misma presentación del programa de actividades, el ejecutivo federal iba a usar la historia como recurso político para legitimar el proyecto de nación que había diseñado.

En segundo lugar, del programa conmemorativo nacional también destacó, por su alcance y difusión, el espectáculo audiovisual “200 años orgullosamente mexicanos”¹⁶ que recorrió los 32 estados de la República mexicana durante ocho meses, en el que se documentaban los principales acontecimientos históricos del país. Lo curioso de esta iniciativa es que, si bien el propio título hace referencia a los dos siglos de existencia independiente de México, el espectáculo no se limita a realizar solo un repaso de esos doscientos años de historia, sino que comienza con imágenes que evocan a las civilizaciones mesoamericanas que habitaron el territorio en el 1200 a.C., como las cabezas Olmecas. Continúa el recorrido por el pasado del territorio mexicano y siguen apareciendo en la pantalla imágenes que aluden a las civilizaciones prehispánicas hasta llegar a 1325, momento en que supuestamente se fundó la ciudad de México-Tenochtitlan. Después de esa imagen, la pantalla oscurece y aparecen tres carabelas surcando el mar, todo ello envuelto de una música y ambientación tenebrosa. Y tras esta aparición, comienzan las escenas de lucha entre españoles e indígenas. No es difícil entender la intencionalidad de presentar la asociación simbólica entre los años de oscuridad, guerra y destrucción con la llegada de los colonizadores españoles.

Las imágenes que siguen a los enfrentamientos vuelven a ser alegres y muestran a los espectadores cómo era la vida colonial de la Nueva España. Es esta una interpretación igualmente idílica del pasado no siempre correspondida con la realidad histórica. Pero a partir de ahí, todo se vuelve oscuro nuevamente y surge en la pantalla un texto que reza “De una vez y para lo venido, debéis saber que habéis nacido para callar y obedecer y no para discutir y opinar en los altos asuntos del gobierno”. Una frase que el virrey de la Nueva España, el Marqués de Croix, escribió en 1767 y que pretende relacionar la miseria y explotación de los indígenas con la autoridad ejercida por los españoles.

¹⁵ La alusión al abrazo de Acatempan puede interpretarse como un ejemplo de la memoria reconciliatoria de la que habla Camila Perochena, pues las referencias continuas a la necesaria unidad del pueblo mexicano fueron parte de la estrategia del gobierno federal de tratar de resolver el conflicto político en el país: PEROCHENA, C., “Tiempo, historia y política. Una reflexión comparativa sobre las conmemoraciones bicentenarias en México y Argentina”, *Historia da Historiografia*, núm. 27, 2018, pp. 142-172.

¹⁶ GOBIERNO FEDERAL, *México 2010: crónica y memoria de las conmemoraciones del Bicentenario del Inicio de la Independencia Nacional y el Centenario del Inicio de la Revolución Mexicana*, México, Presidencia de la República, Secretaría de Educación Pública, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2010, pp. 83-88; GOBIERNO FEDERAL, *Reporte de las principales actividades conmemorativas con motivo del Bicentenario del inicio de la Independencia Nacional y del centenario del inicio de la Revolución mexicana*, México, Secretaría de Educación Pública, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Coordinación Ejecutiva Nacional de las Conmemoraciones, 2010, p. 127; (Presidencia Felipe Calderón Hinojosa). (6 de mayo de 2010). Video proyectado. 200 años de ser orgullosamente mexicanos [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=11J99CZt3cl&t=1277s>

Le siguen a estas palabras de nuevo un ambiente tenebroso, comienzan a repicar las campanas y aparecen manos alzadas y armadas de una muchedumbre que grita. Tras esta escena comienzan a surgir en la pantalla referencias a acontecimientos y personajes históricos conocidos: Hidalgo, Morelos, la Corregidora, el abrazo de Acatempan, el Ejército Trigarante, etc. A lo que suceden más escenas de enfrentamientos entre insurgentes y realistas, así como la bandera mexicana alternándose con explosiones. Finalmente, la Independencia se consuma y parece que el país vive una modernización repentina, pues la siguiente imagen en verse en la pantalla es el ferrocarril. Es decir, la línea del tiempo entre las sociedades mesoamericanas y la modernidad liberal solo se ve interrumpida por los años de opresión y destrucción de la conquista y colonización que únicamente fueron superados con la unión del “pueblo mexicano” en la lucha por su independencia.

Otra iniciativa conmemorativa del ejecutivo federal que tuvo gran impacto mediático fue la ceremonia del traslado de los restos de los héroes de la patria,¹⁷ la cual fue especialmente criticada por la opinión pública. En esta ocasión, la historia oficial se difundió de una forma un tanto atípica, pues literalmente se pasearon los “huesos” de los héroes por toda la ciudad.¹⁸ El ejecutivo federal organizó para el 30 de mayo de 2010, fecha simbólica por cuanto es la fecha de nacimiento de Miguel Hidalgo, una ceremonia en la que los restos óseos fueron trasladados desde la Columna de la Independencia hasta el Museo Nacional de Historia, donde quedarían expuestos. La intención del gobierno federal con este acto fue, en palabras de Felipe Calderón, “identificar la identidad de los restos de nuestros héroes patrios”; y que finalmente permitió “corroborar plena e indubitadamente la identidad de los héroes que en el caso de alguno de ellos se había puesto en duda”.¹⁹ Vemos, con ello, que el gobierno federal al tiempo que confirmaba la identidad de los héroes estaba reforzando uno de los puntos fijos de la historia oficial de México y, por ende, contribuyendo a reafirmar la identidad nacional mexicana.

Pero si hubo un momento en que las conmemoraciones alcanzaron su apoteosis fue el 15 y 16 de septiembre, durante las “fiestas patrias”. La noche del día 15, antes de la recreación del Grito de Independencia por parte de Felipe Calderón, el gobierno federal organizó un gran desfile conmemorativo que recorrió el Paseo de la Reforma hasta llegar al Zócalo de la Ciudad de México.²⁰ En esta

¹⁷ Citado en GOBIERNO FEDERAL, *México 2010*, op. cit., pp. 247-251; Citado en GOBIERNO FEDERAL, *Reporte de las principales actividades*, op. cit., p. 129; (Presidencia Felipe Calderón Hinojosa). (15 de agosto de 2019). Ceremonia de traslado de los restos de los héroes de la patria [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=OA8M6snCIYg>

¹⁸ Los restos óseos de los “padres de la patria” ya habían sido anteriormente objeto de distintas procesiones cívicas y religiosas, dado que el culto a los huesos, ropas y otros objetos de los héroes nacionales es una práctica vinculada con la religión católica, pero también a los pueblos prehispánicos. Si se desea ampliar la información sobre dicha cuestión: ZÁRATE, V., op. cit., pp. 90-91.

¹⁹ (Presidencia Felipe Calderón Hinojosa). (15 de agosto de 2019). Ceremonia de traslado de los restos de los héroes de la patria [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=OA8M6snCIYg>

²⁰ GOBIERNO FEDERAL, *Bicentenario, la fiesta de todos: Celebración del 200 aniversario del inicio de la independencia nacional*, México, Gobierno federal, 2010, pp. 8-17; Citado en GOBIERNO FEDERAL,

iniciativa conmemorativa se puede ver claramente cómo tuvo lugar un desplazamiento en las formas en que la nación mexicana era representada, pues si durante el siglo anterior la nación era pensada como una entidad cultural e históricamente homogénea, durante el Bicentenario se pasa a una perspectiva multicultural que, en teoría, reconoce la pluralidad.²¹ De ahí que, en este desfile conmemorativo, las diversas regiones y etnias del país estuvieran representadas en los diferentes “cuadros plásticos” que recorrieron el Paseo de la Reforma, en los cuales se rememoraban los principales acontecimientos y actores de la Independencia y la Revolución. Se trató, pues, de hacer a todos los ciudadanos protagonistas de los dos momentos fundacionales de la nación mexicana.

No obstante, la iniciativa del gran desfile fue enormemente criticada por su falta de claridad en la representación del pasado, en el sentido de que los ciudadanos no supieron identificar las efemérides que se estaban celebrando,²² e incluso algunos críticos vieron en esta iniciativa una “afrenta a los sentimientos más profundos del pueblo”,²³ por la forma en que se había representado la historia mexicana en los diversos carros que compusieron la cabalgata. Sin embargo, estas críticas son algo exageradas, pues realmente el ejecutivo federal no hizo sino que desplegar en el desfile conmemorativo todos los *tropos* de la historia oficial, aunque fuera de forma poco acertada y, por esa razón, diera pie a la confusión en algunas ocasiones.

Buena muestra de todo ello fue que, a pesar de que los organizadores del espectáculo en el Zócalo buscaron asegurarse la comprensión del mensaje que se trataba de transmitir, mediante la difusión de explicaciones previas en los medios de comunicación; finalmente, los asistentes no supieron reconocer muchas de las figuras que compusieron el desfile, tal y como sucedió con la representación de Kukulkán en un globo de helio, el cual fue confundido por muchos espectadores con un dragón del año nuevo chino.²⁴ Incluso el locutor que retransmitió el evento por televisión resaltó esta similitud: “me recuerda un poco a una suerte de feria china, como son los desfiles chinos con esos largos dragones, pues aquí tenemos a Kukulkán”.²⁵

Una vez acabado el desfile, ya en el Zócalo, comenzó un espectáculo que fue la antesala del Grito, en el que se presentó la controvertida escultura de *El*

Reporte de las principales actividades, op. cit., p. 141; (Presidencia Felipe Calderón Hinojosa). (16 de septiembre de 2010). Espectáculo en el Zócalo 200 años del Inicio de la Gesta de Independencia [Archivo de video]. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=DjXXM_Svylc

²¹ VARGAS ÁLVAREZ, S., *Después del bicentenario políticas de la conmemoración, temporalidad y nación. Colombia y México, 2010*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2018, p. 3.

²² Citado en GARCADIÉGO, J., op. cit., pp. 365-366.

²³ AVILÉS, J. (18 de septiembre de 2010). “Aguafiestas patrias”, *La Jornada*. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/2010/09/18/opinion/008o1pol>

²⁴ ZÁRATE, V., “Haciendo patria. Conmemoración, memoria e historia oficial”, en PANI, E. y RODRÍGUEZ, A. (coord.): *Centenarios. Conmemoraciones e historia oficial*, México, D.F., El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2012, p. 91.

²⁵ (Presidencia Felipe Calderón Hinojosa). (16 de septiembre de 2010). Espectáculo en el Zócalo 200 años del Inicio de la Gesta de Independencia [Archivo de video]. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=DjXXM_Svylc

Coloso,²⁶ anunciada por el historiador Greco Sotelo como una figura que representaba “el pueblo en armas, el pueblo insurrecto”.²⁷ La obra, por lo tanto, fue pensada para que tuviera un gran potencial simbólico, en la medida en que la rebelión popular ocupa un lugar de enorme relevancia dentro de la memoria histórica de los mexicanos y mexicanas, pues es vista como el principal motor del proceso de independencia. No obstante, finalmente resultó ser una de las iniciativas más controvertidas, pues muchos de los ciudadanos allí presentes y de los que siguieron el espectáculo por televisión, confundieron la figura con Emiliano Zapata, Joseph Stalin, Luis Donaldo Colosio, Vicente Fernández o Benjamín Argumedo,²⁸ uno de los golpistas que derrocaron y asesinaron a Francisco I. Madero, considerado, por ello, un traidor a la patria.

Ante la polémica suscitada por la obra de *El Coloso*, la Secretaría de Educación Pública tuvo que desmentir públicamente a través de un comunicado de prensa que la escultura retratara a alguno de estos personajes, sino que era un “homenaje a los cientos de miles de mexicanos anónimos, casi todos campesinos pobres, que participaron en el movimiento insurgente”.²⁹ Sin embargo, las declaraciones realizadas por el escultor de la obra, Juan Carlos Canfield, vinieron a comprometer más aún al gobierno, pues reconoció que se había inspirado físicamente en Benjamín Argumedo, pero no ideológicamente. Aun así, muchos quisieron ver en ello una prueba de que el gobierno federal estaba enalteciendo a traidores de la patria como Argumedo, por lo que, al mismo tiempo, estaba deshonrando a los verdaderos héroes nacionales.³⁰

Por otro lado, el último de los actos que se desarrolló en el marco de actividades del Grito fue la coreografía “Vuela México”,³¹ en la que un grupo de acróbatas escenificaron una de las principales ideas difundidas por el ejecutivo en las conmemoraciones bicentenarias: la necesaria unión del pueblo mexicano. El espectáculo, de hecho, fue presentado por los locutores que lo retransmitieron como “una coreografía donde la no unificación de los criterios hace que [los acróbatas] no logren alcanzar el objetivo”.³² Simbolizando con ello, una vez más, la necesaria conciliación de los mexicanos por el interés superior de la nación.

²⁶ Citado en GOBIERNO FEDERAL, *Bicentenario, la fiesta de todos*, op. cit., p. 20.

²⁷ (Presidencia Felipe Calderón Hinojosa). (16 de septiembre de 2010). Espectáculo en el Zócalo 200 años del Inicio de la Gesta de Independencia [Archivo de video]. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=DjXXM_SvyIc

²⁸ Citado en VARGAS ÁLVARES, S., op. cit., p. 89.

²⁹ DÍAZ, A. (20 de septiembre de 2010). El Coloso no retrata ningún personaje particular: SEP. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2010/09/20/politica/015n1pol> MARTÍNEZ CARBALLO, N., (22 de septiembre de 2010). Lamentable, discutir por “El Coloso”: Lujambio. *El Universal*, p. 5; SEP: “Coloso” no es Vicente Fernández. (20 de septiembre de 2010). *El Universal*, p. 6.

³⁰ MOCTEZUMA BARRAGÁN, P., (17 de septiembre de 2010). Los festejos exaltan a contrarrevolucionario. *La Jornada*. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/2010/09/17/correo>

³¹ Citado en GOBIERNO FEDERAL, *Bicentenario, la fiesta de todos*, op. cit., p. 21.

³² (Presidencia Felipe Calderón Hinojosa). (16 de septiembre de 2010). Espectáculo en el Zócalo 200 años del Inicio de la Gesta de Independencia [Archivo de video]. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=DjXXM_SvyIc

Una vez acabado el espectáculo acrobático, finalmente llegó el momento de que el presidente de la República saliera al balcón del Palacio Nacional y recreara el Grito de Independencia:³³ lanzó vivas a los héroes de la patria, ondeó la bandera mexicana y repicó una campana como, según recoge la tradición, hizo Miguel Hidalgo para llamar a la insurrección. Es, por lo tanto, un acto conmemorativo que por su estructura facilita que la historia sea usada como recurso político por parte del ejecutivo federal, pues el mandatario se presenta en dicha ceremonia como sucesor del “Padre de la Patria” y continuador del legado revolucionario.³⁴

Otra cuestión que destacar de las conmemoraciones bicentenarias es el intenso uso que hizo el gobierno federal de los medios de comunicación, con el objetivo de popularizar las fiestas y darles publicidad. En este sentido, las iniciativas publicitarias desarrolladas para tal fin son un excelente documento para analizar la forma en que el ejecutivo presentó las conmemoraciones al gran público a través de los medios de comunicación, y no únicamente en actos solemnes. Por ello, los dos spots emitidos durante la presentación del programa de festejos, los cuales fueron posteriormente retransmitidos por televisión, son una fuente interesante de estudio, ya que a través de ellos el gobierno federal difundió, una vez más, el discurso nacionalista del sintagma “orgullosamente mexicanos”.³⁵ En ambos casos, el mensaje final que transmitían era: “Felicidades, cumple doscientos años de ser orgullosamente mexicano, y eso, hay que celebrarlo”.³⁶

Por otra parte, este afán que el ejecutivo federal demostró por popularizar las celebraciones del 2010 (pues buscó que las principales actividades conmemorativas se difundieran al máximo entre la población a través de los medios de comunicación) fue otro de los focos de crítica a las iniciativas gubernamentales.³⁷ El seguimiento televisivo de algunos de los proyectos contribuyó, para algunos observadores, a la “balcanización del sentido profundo de la fecha”, más aún cuando los propios presentadores de las cadenas de televisión que cubrieron los festejos demostraron no tener la preparación necesaria, pues “hicieron gala de una profunda ignorancia de la cultura nacional”.³⁸ En este sentido, los peligros de esta “espectacularización” de las conmemoraciones bicentenarias acabaron manifes-

³³ Citado en GOBIERNO FEDERAL, *México 2010, op. cit.*, pp. 43-78; (Presidencia Felipe Calderón Hinojosa). (16 de septiembre de 2010). Festejos por los 200 años del inicio de la Guerra de Independencia [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=LUNOoy1KFps>

³⁴ GONZÁLEZ SALINAS, O.F., “Conmemoraciones históricas y lucha política. Las celebraciones de independencia en México, 1988-2014”, *Bicentenario: Revista de Historia de Chile y América*, vol. 16, núm. 1, 2017, p. 38.

³⁵ “Orgullosamente mexicanos” es la etiqueta creada por el gobierno federal durante el Bicentenario de la Independencia para reforzar la identidad nacional. Ahora diríamos que fue el *hashtag* más identificativo y utilizado durante la coyuntura conmemorativa.

³⁶ (Presidencia Felipe Calderón Hinojosa). (10 de febrero de 2010). Spot por el Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución mexicana [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=gfqk96iBZO>; (Presidencia Felipe Calderón Hinojosa). (10 de febrero de 2010). Spot por el Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución mexicana [Archivo de video]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=W74M_OvwkeQ

³⁷ Citado en CARRILLO REVELES, V., *op. cit.*, p. 45.

³⁸ Citado en VARGAS ÁLVAREZ, S., *op. cit.*, pp. 88-89.

tándose: “reproducción de lugares comunes y estereotipos, exotización de sujetos y pueblos, banalización de la historia, falta de claridad y sentido en el mensaje, etc.”.³⁹ Así pues, las críticas fueron en la línea de cuestionar si la retransmisión televisiva de las celebraciones era la mejor forma de conmemorar la efeméride que da sentido a la existencia de la nación mexicana,⁴⁰ en vez de haber aprovechado la coyuntura para ampliar el conocimiento histórico de la población y, con ello, reforzar la identidad nacional de los mexicanos y mexicanas.

Por último, me gustaría comentar una de las iniciativas conmemorativas más controvertidas del Bicentenario de la Independencia, incluso diría mayor que *El Coloso*, como fue el fallido proyecto de un Arco Bicentenario diseñado para la Ciudad de México por el ejecutivo federal. Requiere una mención especial porque desde que Felipe Calderón anunció su construcción, estuvo envuelto de polémicas, tanto por la cuestionada relación entre los jurados y algunos de los concursantes, como por el hecho de que el proyecto ganador fuera el diseño de una torre y no de un arco.⁴¹ Esto último se debió a que después de convocar a concurso a escultores y arquitectos, la intención de copiar el arco de San Luis Missouri de Estados Unidos “se vino abajo” y acabó ganando el proyecto Estela de Luz que, por si fuera poco, no se inauguró en el Año de la Patria, sino en 2012, con 15 meses de retraso.⁴² Aunque el mayor escándalo estuvo relacionado con el elevado costo que supuso para las arcas públicas, pues fue superior a los 1.304 millones de pesos (911 millones más de lo presupuestado en un principio).⁴³ No obstante, el principal problema fue que para muchos críticos la Estela de Luz no cumplió la función para la que se esperó que fuera diseñada: no fijaba ninguna representación del pasado relacionada con la Independencia. Es más, el sobrenombre más conocido de este monumento fue el de “suavicrema”, pues a muchos ciudadanos le recordaba a la galleta comercial con ese nombre.⁴⁴ En definitiva, es evidente que la Estela de Luz no evocó ninguna imagen al observador que la relacionase con la historia mexicana y, menos aún, con la efeméride que se estaba conmemorando en 2010.

Conclusiones

Una vez analizadas las iniciativas conmemorativas que por su alcance y significado se han considerado más relevantes, pueden contestarse las cuestiones

³⁹ *Ibid.*, p. 121.

⁴⁰ Citado en GRANADOS, L.F., *op. cit.*, p. 13.

⁴¹ GUEDEA, V., “Iniciativas gubernamentales, académicas y privadas para la conmemoración del Bicentenario en México” en GUTMAN, M. y MOLINOS, R. (eds.), *Construir Bicentenarios latinoamericanos en la era de la globalización*, Buenos Aires, Infinito, 2012, p. 130.

⁴² MÁRQUEZ, E., “Contra su bicentenario, ¿por qué ha fracasado el programa conmemorativo de Los Federales?”, *Nexos*, junio 2010, Recuperado de: <https://www.nexos.com.mx/?p=13687>; BAUTISTA, V., (6 de agosto de 2010). La Estela que no despunta. *Excélsior*, p. 8; SÁNCHEZ, L.C. (11 de agosto de 2010). La Estela no estará lista. *Excélsior*, p. 8.

⁴³ ROMERO PUGA, J.C., “Ejercicio de memoria”, *Letras Libres*, marzo 2014, Recuperado de: <https://letraslibres.com/revista-espana/ejercicio-de-memoria-2/>

⁴⁴ VARGAS ÁLVAREZ, S., “Monumento Estela de Luz: disputas en torno a los usos públicos de la historia en el México del Bi/Centenario”, *Revista Tempo e Argumento*, vol. 8, núm. 19, 2016, p. 149.

inicialmente planteadas. La primera de ellas, recordemos, se preguntaba si el ejecutivo federal acabó por desplegar una memoria oficial de la Independencia más acorde con su proyecto conservador de nación y su concepción historiográfica e ideológica; o si finalmente se limitó a reproducir la misma que durante setenta años había legitimado al PRI en el poder. Con lo visto hasta ahora, todo parece apuntar a que acabó por darse más lo segundo que lo primero, pero con matices. Está claro que, por poner un ejemplo de lo analizado, el espectáculo audiovisual “200 años orgullosamente mexicanos” reproduce a la perfección la narrativa de corte liberal que durante décadas ha alimentado la historia oficial. Y es que el proyecto de nación conservador interpreta la Independencia como el final un proceso de crecimiento, a través del cual la nación mexicana se emancipa de España una vez que llega a su madurez; mientras que el proyecto liberal ve en ella una ruptura violenta con España.⁴⁵ Y en vista de las escenas del espectáculo que se han analizado anteriormente, lo que se muestra es la imagen de una nación mexicana que consiguió liberarse del yugo opresor de los españoles.

No obstante, puede matizarse esta afirmación, pues es destacable la elección del 10 de febrero como fecha de presentación del programa de festejos, así como la referencia de Calderón al abrazo de Acatempan. No puede ignorarse que, aunque fuera fugazmente, se estaba recordando un hecho histórico que no solo no sucedió en 1810, la fecha que se estaba conmemorando realmente, sino donde además Agustín de Iturbide tiene un protagonismo relevante, un personaje tradicionalmente denostado y considerado antipatriota por la historia de corte liberal. Sin embargo, su figura es reivindicada por los conservadores, para quienes es el verdadero autor de la Independencia, el auténtico Libertador, en el sentido de que fue él quien consiguió su consumación. Por lo tanto, la referencia de Calderón al abrazo entre Vicente Guerrero e Iturbide no debe pasar desapercibida.

Por otro lado, la segunda de las preguntas era si las iniciativas conmemorativas que se impulsaron tuvieron alguna utilidad pública, es decir, si sirvieron al supuesto objetivo del ejecutivo federal de alentar la unidad del pueblo mexicano. Parece que todo apunta a que no. No se puede negar que las fiestas fueron espectaculares y que se impulsaron no pocas actividades para celebrar el Bicentenario de la Independencia. Pero siendo realistas, iniciativas como *El Coloso* no representaron lo que, al parecer, se intentaba: no transmitió ningún mensaje que invitara a los mexicanos a sentirse orgullosos o buscar la conciliación. Del mismo modo, la Estela de Luz, a pesar del gran costo que supuso para el erario, tampoco dice nada no solo de la Independencia, sino que tampoco evoca ningún sentimiento al espectador que la relacione con el orgullo de ser mexicano o la unidad del pueblo. Por lo tanto, las intenciones iniciales del gobierno, perfectamente plasmadas en los discursos de Felipe Calderón, no tuvieron una contrapartida real en las diversas actividades conmemorativas que se desplegaron.

Finalmente, me parece interesante acabar con una reflexión que invite a comparar las conmemoraciones de 2010 con las actuales de 2021. Es curioso que

⁴⁵ PÉREZ VEJO, T., *España en el debate público mexicano, 1836-1867. Aportaciones para una historia de la nación*, México, El Colegio de México/INAH, 2008.

cuando al PAN le tocó celebrar en 2010 la efeméride emancipadora, se ciñera más al relato tradicional de la Independencia que lo que actualmente está haciendo Andrés Manuel López Obrador. Desde hacía tiempo podía aventurarse que el actual ejecutivo federal no iba a estar cómodo celebrando el Bicentenario de la Consumación de la Independencia, y también podía intuirse que iba a decantarse por conmemorar a Vicente Guerrero antes que a Agustín Iturbide. Sin embargo, lo que nadie esperaba y ha causado gran estupefacción, es que en 2021 se acabaran celebrando los supuestos “700 años de la fundación de México-Tenochtitlan”, en lo que puede interpretarse como una estrategia para eludir que la conmemoración de la consumación fuera el hito principal del 2021, lo cual no concordaría con su proyecto de nación y su concepción historiográfica. Un dato curioso que se relaciona con esta cuestión es que en el espectáculo “200 años orgullosamente mexicanos”, analizado anteriormente, la fecha de fundación de la ciudad se sitúa en 1325, y no en 1321. Todo ello invita al lector a una reflexión final abierta, a sacar conclusiones relacionadas con el uso público del pasado nacional que tanto antes como ahora se realiza.

Bibliografía

Fuentes consultadas

- AGUILAR, P., *Políticas de la memoria y memorias de la política*, Madrid, Alianza, 2008.
- BREÑA, R., “Historia compleja, festejo simple”, en “Bicentenario de la Independencia ¿Qué celebramos?”, *Nexos*, septiembre 2009, Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=13272>
- CARRILLO REVELES, V., “Graffiteando la historia: la conmemoración del Bicentenario de la Independencia de México”, *Revista CCHEHS*, núm. 2, 2010, pp. 33-54.
- GARCIADIEGO, J., “La política de la historia: las conmemoraciones de 2010” en PANI, E. y RODRÍGUEZ, A. (coord.): *Centenarios. Conmemoraciones e historia oficial*, México, D.F., El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2012, pp. 333-369.
- GOBIERNO FEDERAL, *Bicentenario, la fiesta de todos: Celebración del 200 aniversario del inicio de la independencia nacional*, México, Gobierno federal, 2010.
- GOBIERNO FEDERAL, *México 2010: crónica y memoria de las conmemoraciones del Bicentenario del Inicio de la Independencia Nacional y el Centenario del Inicio de la Revolución Mexicana*, México, Presidencia de la República, Secretaría de Educación Pública, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2010.
- GOBIERNO FEDERAL, *Reporte de las principales actividades conmemorativas con motivo del Bicentenario del inicio de la Independencia Nacional y del*

- centenario del inicio de la Revolución Mexicana*, México, Secretaría de Educación Pública, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Coordinación Ejecutiva Nacional de las Conmemoraciones, 2010.
- GONZÁLEZ SALINAS, O.F., “Conmemoraciones históricas y lucha política. Las celebraciones de independencia en México, 1988-2014”, *Bicentenario: Revista de Historia de Chile y América*, vol. 16, núm. 1, 2017, pp. 37-66.
- GRANADOS, L.F., “Independencia sin insurgentes. El bicentenario y la historiografía de nuestros días”, *Desacatos*, núm. 34, 2010, pp. 11-26.
- GUEDEA, V., “Iniciativas gubernamentales, académicas y privadas para la conmemoración del Bicentenario en México” en GUTMAN, M. y MOLINOS, R. (eds.), *Construir Bicentenarios latinoamericanos en la era de la globalización*, Buenos Aires, Infinito, 2012, pp. 125-146.
- HERNÁNDEZ, T., *Tras las huellas de la derecha. El Partido Acción Nacional, 1939-2000*, México, Fondo de Cultura Económica, 2021.
- IBARRA, A.C.; ORTIZ, J. y TECUANHUEY, A. (coord.), *La consumación de la independencia. Nuevas interpretaciones*, Xalapa, Universidad Veracruzana, El Colegio de Michoacán, UNAM, 2021.
- LANGSTON, J., “El dinosaurio que no murió: el PRI de México”, en SERVÍN, E. (eds.), *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1949-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.
- LANGSTON, J., *De la hegemonía a la ignominia: el PRI de México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2019.
- LOAEZA, S., *Acción Nacional. El apetito y las responsabilidades del triunfo*, México, El Colegio de México, 2010.
- LOAEZA, S., “La historia, la historia patria y la formación de un nuevo consenso nacional” en PANI, E. y RODRÍGUEZ, A. (coord.), *Centenarios. Conmemoraciones e historia oficial*, México, D.F., El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2012, pp. 381-408.
- MÁRQUEZ, E., “Contra su bicentenario, ¿por qué ha fracasado el programa conmemorativo de Los Federales”, *Nexos*, junio 2010, Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=13687>
- MAYER, A. (coord.), *México en tres momentos: 1810-1910-2010. Hacia la conmemoración del bicentenario de la Independencia y del centenario de la Revolución Mexicana. Retos y perspectivas*, 2 vol., UNAM, 2007.
- MEDINA PEÑA, L., “Las dos historias patrias”, en “Bicentenario de la Independencia ¿Qué celebramos?”, *Nexos*, septiembre 2009, Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=13271>
- MORENO, R., “Nuestras ideas sobre la consumación. Recorrido historiográfico sobre el proceso de la consumación de la independencia de México”, en TERÁN, M. y GAYOL, V. (eds.), *La corona rota: identidades y representaciones en las independencias iberoamericanas*, Castelló de la Plana, Universitat Jaume I, 2010.
- PÉREZ VEJO, T., *España en el debate público mexicano, 1836-1867. Aportaciones para una historia de la nación*, México, El Colegio de México/INAH, 2008.

- PEROCHENA, C., “Tiempo, historia y política. Una reflexión comparativa sobre las conmemoraciones bicentenarias en México y Argentina”, *História da Historiografia*, núm. 27, 2018, pp. 142-172.
- RÍOS GORDILLO, C.A., “La memoria asediada: la disputa por el presente en la conmemoración del bicentenario”, *Secuencia*, núm. 87, 2013, pp. 177-204.
- ROMERO PUGA, J.C., “Ejercicio de memoria”, *Letras Libres*, marzo 2014, Recuperado de <https://letraslibres.com/revista-espana/ejercicio-de-memoria-2/>
- VARGAS ÁLVAREZ, S., “Monumento Estela de Luz: disputas en torno a los usos públicos de la historia en el México del Bi/Centenario”, *Revista Tempo e Argumento*, vol. 8, núm. 19, 2016, pp. 130-161.
- VARGAS ÁLVAREZ, S., *Después del bicentenario políticas de la conmemoración, temporalidad y nación. Colombia y México, 2010*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2018.
- ZÁRATE, V., “Haciendo patria. Conmemoración, memoria e historia oficial”, en PANI, E. y RODRÍGUEZ, A. (coord.): *Centenarios. Conmemoraciones e historia oficial*, México, D.F., El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2012, pp. 77-121.

Fuentes electrónicas

- (Presidencia Felipe Calderón Hinojosa). (10 de febrero de 2010). Programa de actividades del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=uzFM7xdM2yU&t=5s>
- (Presidencia Felipe Calderón Hinojosa). (10 de febrero de 2010). Programa de actividades del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=YinX1BSVmFw>
- (Presidencia Felipe Calderón Hinojosa). (10 de febrero de 2010). Spot por el Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución mexicana [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=gfqk96iBZOA>
- (Presidencia Felipe Calderón Hinojosa). (10 de febrero de 2010). Spot por el Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución mexicana [Archivo de video]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=W74M_OvwkeQ
- (Presidencia Felipe Calderón Hinojosa). (6 de mayo de 2010). Video proyectado. 200 años de ser orgullosamente mexicanos [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=11J99CZt3cI&t=1277s>
- (Presidencia Felipe Calderón Hinojosa). (15 de agosto de 2019). Ceremonia de traslado de los restos de los héroes de la patria [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=OA8M6snCIYg>
- (Presidencia Felipe Calderón Hinojosa). (16 de septiembre de 2010). Festejos por los 200 años del inicio de la Guerra de Independencia [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=LUNOoy1KFps>

(Presidencia Felipe Calderón Hinojosa). (16 de septiembre de 2010). Espectáculo en el Zócalo 200 años del Inicio de la Gesta de Independencia [Archivo de video]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=DjXXM_Svylc

Prensa

- AVILÉS, J. “Aguafiestas patrias”, *La Jornada*, 18 de septiembre de 2010. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2010/09/18/opinion/008o1pol>
- BAUTISTA, V., “La Estela que no despunta”, *Excélsior*, p. 8. 6 de agosto de 2010.
- DÍAZ, A., “El Coloso no retrata ningún personaje particular: SEP”, *La Jornada*, 20 de septiembre de 2010. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2010/09/20/politica/015n1pol>
- MARTÍNEZ CARBALLO, N., “Lamentable, discutir por *El Coloso*. Lujambio”, *El Universal*, 22 de septiembre 2010, p. 5.
- MELGAR, I., “Calderón pide superar las diferencias políticas”, *Excélsior*, 11 de febrero de 2010, p. 4.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, P., “Los festejos exaltan a contrarrevolucionario”, *La Jornada*, 17 de septiembre de 2010. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2010/09/17/correo>
- RAMOS, J., “Convocan a festejar en unidad”, *El Universal*, 11 de febrero de 2010, p. 22.
- SÁNCHEZ, L.C., “La Estela no estará lista”, *Excélsior*, 11 de agosto de 2010, p. 8.
- S.N., “Calderón apela a la hermandad”, *El Informador*, 11 de febrero de 2010, p. 3-A.
- S.N. “Coloso no es Vicente Fernández”, *El Universal*, 20 de agosto de 2010, p. 6.

Tārah 5©: modelo de intervención para la atención de la violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas desde un enfoque de seguridad y procuración de justicia

Tārah 5©: intervention model for violence prevention against adult, teenage, and infant women, from a security and law enforcement perspective

CAROLINA REA GÓMEZ
Universitat de Girona, España
caroreag@hotmail.com

Alfonso J. Motta Allen
Universidad de Quintana Roo, México
alfonso.motta@uqroo.edu.mx

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n34.07>

Recibido: 21/11/2021

Aceptado: 20/12/2021

RESUMEN

Tārah 5 es un modelo empírico en desarrollo para combatir principalmente y de manera urgente, la violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas interrumpiendo el continuo de la violencia para evitar más feminicidios. Ha sido ideado a partir del conocimiento y la experiencia sobre los sistemas existentes de seguridad y procuración de justicia en México, y sobre esta base se enfoca en la necesidad de identificar esfuerzos y estructuras existentes en una localidad para lograr que funcionen como un todo. La naturaleza de la violencia contra las

© Derechos Reservados. Carolina Rea Gómez y Alfonso J. Motta Allen, 2019, Registro ante INDAUTOR, 2019.

© All rights reserved. Carolina Rea Gómez and Alfonso J. Motta Allen, 2019, Registration with INDAUTOR, 2019.

mujeres, las adolescentes y las niñas requiere que cada caso se atienda de manera individual y de forma articulada. La dimensión del problema demanda explorar todas las formas y enfoques posibles para cambiar positivamente la realidad de millones de mujeres, adolescentes y niñas que hoy son víctimas de algún nivel de violencia por el solo hecho de ser mujeres; y las cifras de mujeres asesinadas exige respuestas urgentes. La que aquí se presenta es una propuesta que los autores hacen desde la conjunción de sus propias plataformas de especialización.

Palabras clave:

violencia de género, feminicidio, impartición de justicia.

Abstract:

Tarah 5 is a developing empirical model to counter in an urgent manner violence against adult, teenage and infant women, to interrupt the violence continuum to prevent more femicides. It has been devised derived from the knowledge and experience on the current security systems and law enforcement in Mexico. It focuses on the need to identify actions and existing structures in a location, for them to work as a whole. The nature of the violence against women of all ages requires that each case is attended individually and in an articulate matter. The dimension of this problem demands to explore all forms and possible approaches to it in order to positively affect the reality of millions of women that are currently victims of any type of violence, only because of the fact that they are women. The statistics on murdered women demand urgent answers. The one provides here is a proposal that the authors contrived from the combination of their areas of expertise.

Keywords:

Gender-based violence, femicide, administration of justice.

Nota introductoria

La ONU reporta que la violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas en América Latina y el Caribe, en su expresión más violenta, el feminicidio, constituye una amenaza significativa. De los 25 países con los índices de femicidio más altos del mundo, 14 se encuentran en América Latina y el Caribe. Según la CEPAL, 12 mujeres mueren en promedio cada día en la región por el solo hecho de ser mujeres. En América Central, dos de cada tres asesinatos de mujeres están relacionados con el género. Algunos de estos países tienen las tasas de homicidio más altas del mundo y en ellos el número de muertes violentas es cuatro veces mayor para las mujeres que para los hombres. Estudios realizados en Brasil estiman que una pareja íntima mata a una mujer cada seis horas. El estudio global más reciente sobre el homicidio muestra que una pareja íntima o un miembro de

la familia es responsable de la muerte de una de cada dos mujeres, contrastando con las muertes de hombres que es una de cada 20 para este caso. Estos asesinatos a menudo no son incidentes aislados, sino que ocurren dentro de un continuo de inseguridad ciudadana.¹

¿A qué nos referimos cuando hablamos de la violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas?

La violencia de género es la violencia dirigida contra una persona con base en su identidad de género, expresión de género o percepción de género. En ese sentido, tanto las mujeres como los hombres pueden ser víctimas de violencia de género, pero la mayoría son mujeres, adolescentes y niñas. Las últimas estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas indican que aproximadamente un tercio de las mujeres de todo el mundo ha sufrido violencia física o sexual alguna vez en su vida y dos de cada tres víctimas de homicidios relacionados con la pareja o la familia son mujeres.²

Eliminar la violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas es imprescindible para garantizarle a ellas el ejercicio pleno del derecho fundamental a la vida, la libertad, la seguridad, la dignidad, la igualdad frente a los hombres, la no discriminación y la integridad física y mental.³

La violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas puede provenir de una variedad de factores, pero feministas y académicos reconocen en gran medida que las causas subyacentes de esta violencia provienen de las estructuras de poder patriarcales y de las culturas en las que los hombres tienen el control, en particular sobre la vida sexual y reproductiva de las mujeres, desde el aparato del Estado hasta la familia.⁴

En ese sentido las sociedades mantienen, a través de sus estructuras, costumbres y valores, distintos niveles de violencia institucionalizada o “normalizada” y de discriminación que sitúa a las mujeres, entre otros grupos de personas, por debajo de sus potenciales de autorrealización física y mental.⁵

Por esa razón la sola atención de los casos de violencia física es insuficiente para llegar a las causas y por ello para atender de manera efectiva el problema de la violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas se requiere un enfoque amplio, es decir, concibiendo el problema en todos sus aspectos y

¹ Spotlight Initiative to eliminate violence against women and girls, Terms of Reference 2017-2023, UN & EU, 2017, <https://www.spotlightinitiative.org/>

² United Nations Sustainable Development Goal 5 Achieve gender equality and empower all women and girls. <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg5>

³ Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, proclamada por la Asamblea General en su resolución 48/104 de 20 de diciembre de 1993, <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ViolenceAgainstWomen.aspx>

⁴ GOULD, Laurie A., Exploring the Relationship Between Gender Violence and State Failure: A CrossNational Comparison, Georgia Southern University, Statesboro, USA, Violence Against Women 2016, vol. 22(11) 1343-1370, p. 1344, [sagepub.com/journalsPermissions.nav](https://doi.org/10.1177/1077801215624790), <https://doi.org/10.1177/1077801215624790>

⁵ GALTUNG, Johan, Violence, Peace, and Peace Research, p. 169, Journal of Peace Research, vol. 6, núm. 3 (1969), pp. 167-191, Published by: Sage Publications, Ltd.Stable, <http://www.jstor.org/stable/422690>.

considerándolo como un todo para lograr con ello hacer “visibles” aquellos aspectos de la violencia que “normalmente” son invisibles, e incluirlos, junto con los aspectos “visibles” de la violencia, en la solución al problema. Sin embargo, al entender la complejidad del problema y la dificultad para modificar estructuras sociales tan arraigadas, la intención de los autores es encausar una intervención inmediata que atienda las manifestaciones de violencia más graves y extremas.

Significado del nombre TĀRAH 5

Tārah 5 es un nombre estilizado tomado de Tara, concepto que tiene un campo semántico muy amplio; su nombre en sánscrito significa “protectora”, es también un mantra que encarna muchas de las cualidades del principio femenino y que alude a la capacidad de acción y de superación de obstáculos. Esta palabra refiere a la liberación, a las acciones decisivas y dinámicas y entre los budistas representa una especie de revolución feminista ecuaníme.

Aunque la palabra *tara* en castellano tiene una connotación negativa (la RAE la define como: “Defecto físico o psíquico, por lo común importante y de carácter hereditario”),⁶ los autores decidimos mantener el nombre porque es precisamente el objeto del modelo y el motor del esfuerzo: combatir a la violencia contra las mujeres como un defecto estructural y hereditario de la sociedad. La fusión de ambas definiciones, creemos, nos ofrece esa dualidad de reto y esperanza que el modelo necesita para alcanzar sus objetivos en términos de prevención y de protección.

Y el número 5 es porque buscamos que este modelo contribuya al logro del Objetivo 5 de Desarrollo Sostenible 2030, en particular los objetivos 5.1 y 5.b que se refieren, respectivamente, a 1) erradicar todas las formas de discriminación contra las mujeres, los adolescentes y las niñas en todo el mundo; y 2) fomentar el uso de tecnologías facilitadoras, en particular las tecnologías de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de la mujer.

El concepto TĀRAH 5

La violencia contra la mujer es un problema prevalente con importantes consecuencias para la salud física y mental en todo el mundo, y si bien una política pública sólida depende de mediciones precisas, la cuantificación de los aspectos invisibles de la violencia contra las mujeres, los adolescentes y las niñas sigue siendo uno de los mayores retos sociales. Tārah 5 dimensiona el problema de la violencia contra las mujeres, los adolescentes y las niñas a partir del marco conceptual propuesto por Johan Galtung, que, desde la perspectiva de los estudios de paz, entrelaza tres aspectos que describen la relación entre lo invisible y lo visible de la violencia, argumentando que la violencia es cultural, estructural y directa.⁷ Esta base conceptual la modifica Sarah Henkeman para acomodarla a un

⁶ Diccionario de la lengua española, Real Academia Española, edición Tricentenario, actualización 2020, <https://dle.rae.es/tara?m=form>.

⁷ Kirthi Jayakumar, *Redrawing the Galtung Triangle – Finding Place for Healing Trauma in Peace Work*, 17 Jun 2019, <https://www.transcend.org/tms/2019/06/redrawing-the-galtung-triangle-finding-place-for-healing-trauma-in-peace-work/>

contexto de inequidad “normalizada” que busca liberarse de una realidad de trauma histórico.⁸

Lamentablemente la violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas se dimensiona comúnmente a partir de su componente visible, dejando fuera los componentes invisibles o “invisibilizados” por las estructuras de poder, las culturas y la violencia psicológica relacionada, por lo que la cuantificación de la violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas sigue siendo uno de los mayores retos sociales.

Con ello en mente y con la finalidad de dimensionar mejor el problema y definir acciones concretas, Tārah 5 se enfoca en que se atiendan de manera urgente los aspectos de violencia física, así como los estructurales, culturales y psicológicos, visibles e invisibles, y de ahí su perspectiva amplia de análisis y de acción coordinada como un todo. Esto significa ver los aspectos del problema no de forma aislada y actuar para “visibilizar” los que se encuentren ocultos, e interrumpir patrones de violencia “normalizada” y secuencias de violencia física y psicológica.

Con la finalidad de abarcar de manera práctica los aspectos más significativos para generar cambios en las estructuras y las culturas de la violencia, Tārah 5 agrega a la base teórica propuesta por Galtung y Henkeman, las consideraciones de tres de los enfoques dominantes que vinculan el género con la violencia: el *continuo de la violencia*, el análisis interseccional del poder, y el modelo socio ecológico.

Continuo de la violencia

Este enfoque sugiere que existe una secuencia de hechos violentos de género que se extiende desde lo individual hasta lo nacional e internacional; desde el hogar hasta las escenas del crimen o hasta los campos de batalla.⁹ Este concepto identifica vínculos significativos entre la violencia contra la mujer en los espacios privados como el hogar, y en los espacios públicos, tanto en contextos seguros como en contextos delictivos o de conflicto. El enfoque enfatiza un flujo ininterrumpido o secuencia de eventos violentos y vincula tipos de opresión, violencia y escalas de fuerza (agresiones verbales y psicológicas, agresiones físicas, privaciones de la vida) de manera individual y de grupo (dos personas en una pelea, peleas entre grupos o guerras entre naciones) que resultan en varias categorías de violencia de género.¹⁰

Si bien este enfoque tiene el inconveniente que no logra entrelazar los hechos violentos con sus causas, particularmente con las características no lineales y las

⁸ HENKEMAN, Sarah et al, Transdisciplinary project for social justice, Open Guide to a Deeper, Wider and Longer Analysis of Violence, 2016, https://www.researchgate.net/publication/312587585_Open_Guide_to_a_Deeper_Wider_and_Longer_analysis_of_violence

⁹ GRAY, Harriet and COCKBURN, Cynthia, “Anti-Militarism: Political and Gender Dynamics of Peace Movements, International”, *Feminist Journal of Politics*, 16:1, 168-170, <https://doi.org/10.1080/14616742.2013.876293>, 2014.

¹⁰ *Idem*.

reproductoras de la violencia, el modelo Tārah 5 lo encuentra adecuado para enfocar los esfuerzos de prevención y de protección, particularmente de la integridad física de las mujeres, adolescentes y niñas, y ayuda a organizar dichos esfuerzos de acuerdo con su especialización y a priorizarlos para aumentar su capacidad preventiva, permitiendo con ello que se pueda actuar en las etapas tempranas de la violencia. En otras palabras, el modelo Tārah 5 identifica los hechos violentos más comunes dentro del continuo de violencia y articula la acción necesaria para interrumpir dicho patrón y evitar así que la violencia escale hasta el feminicidio.

Análisis interseccional de poder

El “análisis interseccional del poder” revela la manera en que las diferentes dimensiones del poder, como el capitalismo, la dominación etno-nacional y el patriarcado, se refuerzan mutuamente. Las intersecciones de varias divisiones sociales, como la clase, el género, la etnia y la raza, refuerzan las formas ya existentes de discriminación y opresión, lo que da lugar no sólo a una representación más pobre de las mujeres pertenecientes a minorías, sino también a una mayor opresión.¹¹ Este modelo interseccional, sin embargo, no alcanza a explicar la violencia que resulta cuando otras manifestaciones de poder como el racismo, el sexismo y el nacionalismo se entrelazan estrechamente.

A partir de su capacidad analítica, Tārah 5 se apoya en el análisis interseccional del poder para sugerir la elaboración de expedientes individuales de las personas hacia las que va dirigido, distinguiendo los niveles de riesgo de violencia a los que están expuestas, de manera real y potencial, a partir de distinguir en cada una de estas personas su pertenencia o relación con dichas divisiones de poder y activando las bases argumentativas para la generación de acuerdos entre los actores participantes en el modelo; de ahí la importancia de su implementación local.

Modelo socio ecológico

El *modelo socio ecológico* explica que un marco integrado de violencia debe identificar y combinar cuatro niveles diferentes: estructural, institucional, interpersonal o comunitario, e individual, ya que “ningún nivel causal por sí solo determina la violencia, sino que cuando cada uno se combina con una o más variables causales adicionales, puede dar lugar a una situación en la que se produce violencia”.¹²

Este modelo logra entrelazar los roles de género a la vez que permite ver los tipos de abusos socioculturales, políticos y económicos perpetrados por individuos,

¹¹ HUGHES, Melany, “The intersection of gender and minority status in national legislatures: The minority women legislative index”, *Legislative Studies Quarterly*, XXXVIII, 4, November 2013, 489, <https://doi.org/10.1111/lsq.12025>.

¹² MOSER, Caroline, “The gendered continuum of violence and conflict: an operational framework”, 2001. In: Caroline Moser and Fiona Clark (eds), *Victims, Perpetrators or Actors? Gender, Armed Conflict and Political Violence*. London: Zed Books. In: A holistic approach to violence: Women parliamentarians’ understanding of violence against women and violence in the Kurdish issue in Turkey, p. 78, *European Journal of women’s Studies* 2016, vol. 23(1) 76–92, 2014, [sagepub.co.uk/journalsPermissions.nav https://doi.org/10.1177/1350506814554487](https://doi.org/10.1177/1350506814554487)

grupos y gobiernos. Con ello el modelo socio ecológico explica por qué la violencia contra la mujer se normaliza a través de los roles de género y de las enseñanzas culturales y permanece en tanto las instituciones, normas y estructuras que la alimentan, no son transformadas o eliminadas. Al observar que hay una conexión directa entre “el daño por opresión” y “el daño físico”,¹³ los académicos han argumentado que la violencia estructural en forma de pobreza, exclusión y humillación, por ejemplo, “inevitablemente se traduce en violencia íntima y doméstica”.¹⁴

Para el modelo Tārah 5 el enfoque del modelo socio ecológico resulta de gran utilidad para evidenciar las relaciones causales a través del análisis individual de perfiles y niveles de riesgo y de manera general mediante la interposición de capas de ubicación geográfica de acciones y omisiones de sociedad y gobierno; posible en gran medida gracias a la capacidad de denuncia de Tārah 5. Para ello el modelo Tārah 5 requiere de la producción de mapas de violencia que muestren gráficamente las áreas de “coincidencia” geográfica, por ejemplo, donde se observe la intersección de áreas de la localidad donde existe el mayor número de hechos de violencia doméstica, con áreas que tienen los índices más altos de pobreza, menor número de centros de salud, y menor número de escuelas, entre otros. De esta manera se puede observar con claridad las áreas o zonas de la ciudad donde la sociedad y el gobierno locales ponen más y qué recursos, y donde menos.

El tablero de acción TĀRAH 5

Ideado como un modelo de seguridad y de procuración de justicia, una vez que ha dimensionado a detalle el problema de la violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas y su naturaleza manifiesta visible e invisible, Tārah 5 identifica los esfuerzos locales existentes y sus correspondientes actores, los enlaza, comunica, refacciona y equipa con recursos adicionales, para articular toda esta acción como un todo, y lo hace de manera individual para cada persona usuaria, o sea, para cada persona que se busca proteger. Por decirlo de otra manera, Tārah 5 logra que todos los actores locales intervengan según su especialidad y de forma coordinada, en cada uno de los casos individuales de violencia, logrando articular masivamente y potenciar a niveles superiores todos los esfuerzos y recursos existentes en una localidad. El fin superior de Tārah 5 es lograr que a través de las capacidades que ofrece este modelo se interrumpa el continuo de la violencia en cualquiera de los puntos, desde los más invisibles hasta el más visible y extremo, evitando con ello los feminicidios.

A partir del modelo conceptual Galtung/Henkeman y de los enfoques dominantes que vinculan el género con la violencia, el modelo Tārah cuenta con un tablero de acción sobre el que se organizan y articulan tales actores y sus esfuerzos existentes. Consecuentemente, el modelo muestra gráficamente hacia qué aspectos

¹³ COCKBURN, Cynthia, “The Continuum of Violence: A Gender Perspective on War and Peace”, Wenona Giles, Sites of Violence: Gender and Conflict Zones, California Scholarship Online: March 2012, <http://doi.org/10.1525/california/9780520230729.001.0001>.

¹⁴ SCHEPER-HUGHES, Nancy, *Death Without Weeping: The Violence of Everyday Life in Brazil*, University of California Press, 1992, p. 614.

dicha localidad ha dirigido la acción y hacia cuales la inacción o la indiferencia en el combate a la violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas.

El tablero se forma cruzando dos ejes capitales: el de la acción de la seguridad (protección y prevención), con el de la naturaleza de la violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas (visible e invisible), creándose así cuatro campos o cuadrantes de acción: Q1, Q2, Q3, y Q4.

De esta forma se puede anotar en el tablero a todos los actores locales con los cuales se va a trabajar a través del modelo Tārah 5 de acuerdo con sus respectivas especialidades y capacidades. La colocación de los actores en los distintos cuadrantes corresponderá a la orientación de sus acciones y esfuerzos según corresponda a su nivel de prevención y protección y a lo visible o invisible que sea el o los aspectos de la violencia que atienden.

Cuando y donde no existan actores o capacidades para cubrir alguna de las especialidades necesarias para la interrupción del continuo de la violencia (sensibilización, empoderamiento, apoyo psicológico, etc.), el modelo Tārah 5 ofrece la posibilidad de incluir tales necesidades a partir del uso de la tecnología, como se explica más adelante.

La Ilustración 1 muestra el Tablero de acción Tārah 5 con ejemplos de los tipos y objetivos de intervención según la especialización requerida. El continuo de la violencia se representa por una línea dinámica que une hechos violentos hipotéticos según sus características de visibilidad y necesidad de acciones de prevención-protección según corresponda su atención.

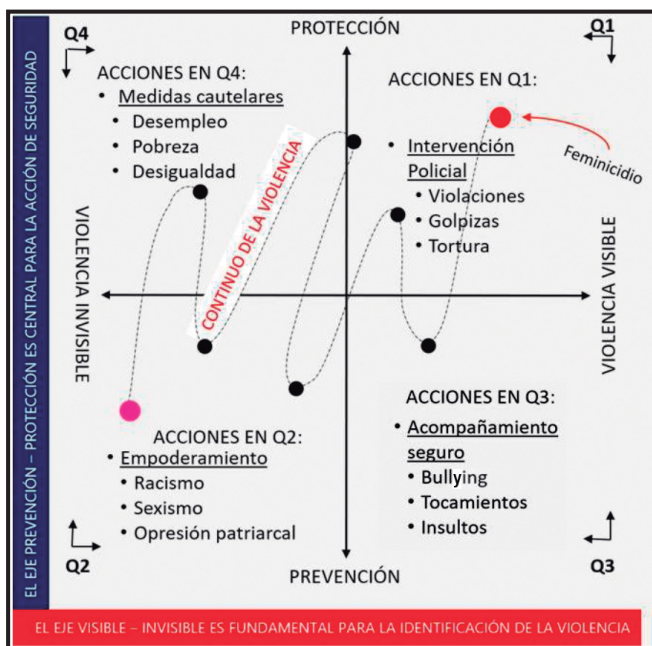


Ilustración 1. Tablero de Acción Tārah 5. Fuente: elaboración propia.

Cuadrante de Acción Q1

Puede observarse en la representación gráfica del tablero que la parte más visible de la violencia se encuentra ubicada en Q1 y ahí se concentran los mayores esfuerzos de protección, referidos como acciones de intervención afirmativa para proteger o evitar daños a la integridad física de las personas, en forma de golpizas, amenazas de muerte, violaciones sexuales y muerte; los actores fundamentales para la acción en Q1 serán los que se encuentran en las estructuras estatales de la seguridad pública, siendo la policía el principal actor en este cuadrante, la que se conecta a Tārah 5 a través de sus centros de control operativo.

Cuadrante de Acción Q2

Diagonalmente opuesto a Q1 se encuentra Q2 y en él se ubican los ámbitos de mayor necesidad de sensibilización y empoderamiento y por ende de mayor capacidad de prevención. En Q2 los esfuerzos de sensibilización y empoderamiento responsable van dirigidos a evitar las acciones violentas generalmente invisibles, como chantajes, celos, menosprecio y control sobre mujeres, adolescentes y niñas. A través de acciones dirigidas en educación, concientización, apoyo emocional e intervención temprana, Tārah 5 busca interrumpir el continuo de la violencia y evitar con ello que los patrones de violencia deriven en acciones de violencia física y/o la muerte. En este cuadrante, los actores emblemáticos son las organizaciones internacionales o de la sociedad civil que cuentan con capacidades de apoyo emocional o psicológico, tales como líneas telefónicas de asistencia (*hotlines*).

Cuadrante de Acción Q3

Q3 incluye los ámbitos donde se dan las acciones de mayor violencia visible pero que requieren niveles relativamente más bajos de protección física. En este cuadrante las acciones son preventivas y van encaminadas a evitar que las personas usuarias sean víctimas de violencia física a través de un acompañamiento seguro en sus traslados en su vida cotidiana y en espacios públicos y privados.

Cuadrante de Acción Q4

El cuadrante Q4 incluye los ámbitos donde se requiere mayor protección contra hechos no siempre visibles y que requieren atención por su relación directa con hechos de violencia psicológica y estructural. Por la importancia y consideraciones prácticas de seguridad y procuración de justicia se han acomodado en este cuadrante las acciones de protección contra la “violencia judicializada”, que se refiere a los casos en que la autoridad ministerial y/o judicial ya ha tomado conocimiento de los hechos. Los actores principales en este cuadrante son aquellos que se relacionan con el historial de abusos de las personas usuarias y su necesidad particular de protección contra los perpetradores de dichos abusos.

Existen numerosos esfuerzos en el mundo orientados a combatir la violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas desde distintos enfoques, pero hay muchos menos trabajando de manera orquestada en acciones concretas. Tārah 5 busca hacer realidad la posibilidad de que las comunidades locales trabajen de manera coordinada y efectiva en la solución de un problema que afecta directamente a la mitad de la población y que tiene implicaciones directas en toda la sociedad.

Por la naturaleza de la violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas, su atención requiere de formas creativas de organización y coordinación, y de toma de decisiones de los diversos actores; demanda una participación comprometida y responsable. Con esto en mente y bajo el principio de acción no violenta, el modelo Tārah 5 requiere de una estructura de participación local que logre articular acciones concretas, orquestadas y comprometidas de sociedad y gobierno.

Tārah 5 propone un esquema de participación democrática responsable y sustentable que permita su implementación y operación y que haga coincidir los intereses comunes de los participantes con el fin último del conjunto, que es evitar los feminicidios a partir de la erradicación de toda forma de discriminación contra mujeres, adolescentes y niñas, y fomentando el uso de tecnologías facilitadoras, en particular las de la información y las comunicaciones para promover el empoderamiento de la mujer (Objetivo 5 de Desarrollo Sustentable 2030, metas 5.1 y 5.b).

El esquema propuesto es uno de participación comprometida (*engagement*) horizontalmente estructurado, de manera que la sociedad dé forma a las opciones políticas y que el gobierno participe al mismo nivel de capacidad de decisión. De esta forma se “visibiliza” lo invisible de la violencia y permite a los actores locales existentes, de sociedad y gobierno, contribuir a los objetivos citados a partir de sus propias capacidades y especialidades de atención de la violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas, trabajando de manera coordinada y balanceada en su conjunto, a lograr el mayor impacto positivo en el problema a nivel local; y permite de manera colegiada la toma de decisiones sobre el modelo Tārah 5 que impacten colectivamente a la comunidad. En otras palabras, se trata de crear una estructura de orden y transparencia para el aprovechamiento legítimo y responsable de, y alrededor de, el modelo Tārah 5.

El componente tecnológico de TĀRAH 5 (app)

Para lograr llegar a todo el universo de mujeres, adolescentes y niñas que habitan una localidad, sea esta una población pequeña o una gran ciudad, el modelo necesariamente considera el uso de la tecnología de la información, la comunicación y conocimiento profundo o inteligencia artificial. Por ello el modelo Tārah 5 propone la utilización de una aplicación o “*App*” para teléfono celular con una interfase para hacer posible la participación interactiva de los actores

locales (Ilustración 2). El uso de la tecnología debe correr sobre los ejes de la confidencialidad y la seguridad de la información, negación de su uso como herramienta de control para las mujeres que se busca proteger, no revictimización, mínima discriminación, aprovechamiento del conocimiento específico para suplir las carencias locales, visibilización de acciones y conductas violentas, máxima protección y fiscalización de respuestas de sociedad y gobierno.

Se propone que la *App* del modelo se “nativa de la nube”, lo que significa la posibilidad de que opere con capacidades de procesamiento y almacenamiento de datos en la nube y no en un centro de datos físico, con lo que se reduce la vulnerabilidad a la intrusión y la manipulación, aumenta la protección de la información y de los datos personales, disminuye la discriminación implícita por el uso de la tecnología que normalmente está disponible sólo para quienes pueden pagarla, y aumenta su capacidad de replicación global.

Que se apoye en conceptos que generen la máxima confianza para las personas usuarias y los actores involucrados, como por ejemplo “*Zero Trust*”, concepto de seguridad centrado en la idea de que, en términos de acceso a un sistema informático, como lo es una *App*, no se debe confiar automáticamente en ninguna de las personas involucradas dentro o fuera del mismo y, en cambio, se debe verificar todo y a cualquier persona o máquina que intente conectarse a la *App* antes de conceder el acceso.¹⁵

Para enlazar al universo de mujeres, adolescentes y niñas de una localidad, con los actores involucrados que trabajan en algún aspecto de la violencia, una *App* con las características arriba descritas sería capaz de hacerlo y llevar a cabo una serie de funciones si se le equipa con las capacidades de aprendizaje automático o *machine learning* para la realización de sus funciones, que de acuerdo con el modelo de intervención podría llevarlas a cabo a través de los siguientes componentes:

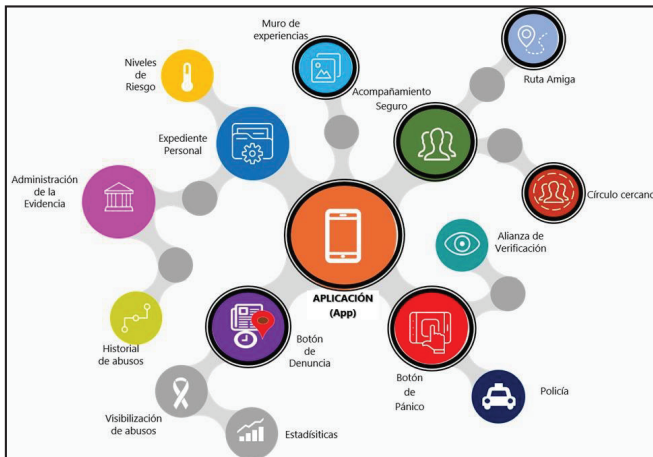


Ilustración 2. La *App* del Modelo Tārah 5. Fuente: elaboración propia.

¹⁵ KINDERVAG, John, Build Security into your network’s DNA: The Zero Trust Network Architecture, Forrester Research, Inc., 2010, http://www.virtualstarmedia.com/downloads/Forrester_zero_trust_DNA.pdf

Expediente personal

Como su nombre lo sugiere, el Expediente personal sería un registro generado por la aplicación de manera individual para cada persona usuaria: único e intransferible. Se elaboraría a partir de información de identidad personal e información relacionada con la experiencia particular de violencia de cada persona usuaria, introducida en la *App* de manera combinada, manualmente por la persona usuaria al responder cuestionarios especializados para la determinación de los niveles de abuso ya existentes,¹⁶ la *App* identificaría ciertos aspectos de violencia al analizar las comunicaciones y los metadatos que genera el dispositivo móvil en el cual se descarga la aplicación.

El expediente personal puede imaginarse como un receptáculo virtual donde se registrarán todas las comunicaciones de la *App* relacionadas con la violencia de género, que entran y salen de la aplicación en forma de chat, video, o texto y que podrían tener un valor de apoyo para la generación de historiales de violencia que puedan servir de soporte en los procesos penales. De esta manera el Expediente personal se configura como un elemento esencial para la administración de evidencias.

Los conceptos tutelados en la elaboración y aprovechamiento de este expediente se llaman “privacidad” y “no revictimización”. La primera para que a través de las capacidades analíticas del modelo se filtre todo alrededor del expediente y lo que con él se relaciona y la segunda para no redundar con la necesidad de introducir información ya existente; ambos conceptos son particularmente útiles y necesarios para una respuesta adecuada de la policía cuando se pide auxilio y para generar el historial de violencia que puede servir de apoyo al presentar una denuncia ante la autoridad ministerial.

Alertamiento dinámico

El Alertamiento dinámico es un concepto del modelo de intervención que operaría a través de *App* para medir los niveles de riesgo, reales y potenciales, de los tipos de abuso a que ha sido expuesta la persona usuaria y que tienen una relación más directa con los hechos de violencia extrema, como es el caso de los feminicidios perpetrados por la pareja íntima y la cadena de hechos relacionados en el continuo de la violencia, como por ejemplo golpizas, violaciones, torturas, entre otros. Incluye la posibilidad de emisión de alertas para las personas en riesgo y para los actores locales según corresponda el nivel y tipo de riesgo que se detecte. El propósito es que las mujeres, adolescentes y niñas usuarias de Tārah 5 cuenten con el apoyo de los actores involucrados en los niveles inferiores de violencia sin que deje de actuar el modelo cuando exista mayor urgencia de protección de las vidas de la persona usuaria, lo que hace conectando a la persona usuaria con la policía, por ejemplo.

¹⁶ Los cuestionarios y algoritmos necesarios para la generación de los niveles de riesgo se definirán a partir de las consultas que se hagan con los actores locales existentes y de su experiencia y conocimiento para determinar los niveles de violencia local.

Adicionalmente y producto de la capacidad de análisis predictivo considerado por el modelo, se ha pensado en incluir la emisión de alertas para recomendar a la persona usuaria conforme se desplaza por la localidad donde se implementa, que evite distintas áreas o puntos de la ciudad donde se conoce que existe una alta probabilidad de ser víctimas de distintos hechos de violencia de género, particularmente cuando, resultado del análisis predictivo, se encuentren coincidencias entre los perfiles de las víctimas de los hechos históricos documentados, con las características de la persona usuaria contenidas en el expediente personal del modelo Tārah 5. Esto es factible alimentando el modelo con bases de datos disponibles sobre hechos delictivos directamente relacionados con la violencia de género y georreferenciados con propósitos preventivos.

Administración de la evidencia

El modelo de intervención Tārah 5 contempla equipar a la *App* con la capacidad para administrar evidencias de forma que apoye a las víctimas de abuso en su búsqueda de justicia cumpliendo con los estándares legales aplicables. A partir de la capacidad analítica y de almacenamiento de datos, se pueden guardar indicios y pruebas, particularmente argumentativas y de narrativa, y todo tipo de comunicaciones (correos electrónicos, mensajes de texto y de otras aplicaciones como Whatsapp® y Messenger®, video, fotografías y mensajes o notas de voz) que sean pertinentes para soportar una denuncia de violencia de género y que hayan pasado por el dispositivo de telefonía celular donde se haya descargado la *App* del Modelo Tārah 5.

Al ordenar y de cierta manera administrar toda esta evidencia, el modelo Tārah 5 busca un doble objetivo: cerrar los espacios al anonimato en los que generalmente se mueven y se esconden los perpetradores de abusos y de control, y evitar la revictimización de la persona usuaria al evitarle volver a recrear los abusos de que ha sido víctima para presentar una denuncia de hechos. La *App* del modelo Tārah 5 tendría la capacidad de generar historiales y líneas de tiempo en formatos específicos que incluyeran todo el material almacenado como se menciona arriba, con fotografías, mensajes o notas de voz y de texto, ordenados para presentarse como parte de una denuncia.

La manera de lograr esto es alimentando a la *App* con los algoritmos que se utilizan en programas de software para uso de policías y fiscalías.¹⁷

Botón de pánico

El Botón de pánico es el componente del modelo Tārah 5 que busca atender los casos de mayor urgencia en cuanto a los niveles más altos de violencia directa. Está pensado para que con un simple *click* en el dispositivo donde se descargó

¹⁷ Existen distintos softwares en el mercado dedicados a la administración de la evidencia de los cuales se puede echar mano para incluir tales capacidades en la *App* Tārah 5, tales como *Liberty Recording*, *ACISS Systems*, *Altia-ABM*, *ARQvault*, *Axon Evidence*, *Capture 911*, *Case Works*, *Digital Evidence Manager*, *DigitalOnQ*, entre muchos otros.

el modelo, conecte en tiempo real a la persona usuaria con el centro de control local de la policía. La idea detrás de esto es reducir al máximo los tiempos de respuesta de la policía y asegurar que la persona usuaria tendrá el tipo de ayuda que corresponde a la emergencia de género que se le presenta. Esto significa que el dispositivo móvil transmitirá en tiempo real un “paquete de datos” preparado expresamente con la información que la policía requiere para atender un caso con perspectiva de género, lo que incluye, además de los datos de identidad de la persona que solicita la ayuda, y de la ubicación geográfica, el historial de abusos y el nivel actual de riesgo en que se encuentra, especificando el tipo de violencia del cual está siendo víctima. El dispositivo se mantendría “enganchado” con el centro de control de la policía a partir de que este último recibiera la alerta.

Adicionalmente y de manera simultánea, información condensada del evento sería enviada además en tiempo real, al actor que en el modelo Tārah 5 se denomina “Aliado verificador”, quien podría, como su nombre lo indica, verificar los tiempos de respuesta y los modos de atención de la policía en cada uno de los casos en que se pidió la ayuda a través del modelo Tārah 5.

Cuando la necesidad de auxilio no amerite llamar a la policía, el Botón de pánico podría ofrecer la opción para solicitar ayuda a un grupo de amigos o familiares en la modalidad de “Acompañamiento seguro”.

Acompañamiento seguro

El Acompañamiento seguro se refiere a la capacidad del modelo para que las personas usuarias puedan mantener contacto a través del dispositivo móvil con un grupo de personas designado por ella misma en la opción “Círculo de confianza”, a quienes selecciona y da permisos para que conozcan, en tiempo real y de manera visual, su ubicación y trayectoria geográfica en todo momento durante traslados específicos y que en el modelo Tārah 5 se denomina “Ruta amiga”.

Con el acompañamiento seguro, las personas usuarias podrían mantener comunicación con el grupo o con uno de sus miembros a través del chat o de mensajes de voz; igualmente podría enviar video o fotografías de una manera muy similar al uso de Whatsapp.¹⁸

La Ruta Amiga es la capacidad para trazar una ruta de traslado en la localidad, ya sea en vehículo o a pie, escogiendo, con la ayuda de la capacidad de análisis predictivo del modelo, la ruta que ofrezca las menores probabilidades de ser víctima de un hecho de violencia. La persona usuaria también podría compartir esta ruta con las personas dentro de su “Círculo de confianza”, quienes podrían darle seguimiento en tiempo real a través de una interfase en página web.

Tales capacidades serían posibles al alimentar el modelo con las bases de datos históricas de hechos violentos en la localidad, como se explicó en el apartado de “Alertamiento dinámico”.

¹⁸ WhatsApp Messenger (o simplemente WhatsApp) es una *App* de mensajería instantánea para teléfonos inteligentes, a través de la cual se envían y reciben mensajes, imágenes, videos, audios, grabaciones de audio (notas de voz), documentos, ubicaciones, contactos, *gifs*, así como llamadas y videollamadas con varios participantes a la vez, entre otras funciones.

Los autores consideran la necesidad de incluir la capacidad de educar para erradicar las actitudes machistas que pocas veces se ve que tienen relación directa con los feminicidios, porque si bien corresponden a los niveles más bajos de violencia, es de donde se alimentan las acciones de violencia más extrema. Por ello el modelo Tārah 5 ofrece a todas las personas usuarias la posibilidad de reportar cualquier incidente de acoso o de violencia de género. El modelo georreferencia el hecho con la finalidad de visibilizarlo y evitar que se propaguen acciones que comúnmente no se ven como parte del continuo de violencia, como son los piropos, el *bullying*, los tocamientos, los insultos, entre otros. Los reportes serían de carácter anónimo y contendrían información y narrativas útiles para dimensionar el acoso y la agresión en la localidad donde se implementa el modelo Tārah 5.

El Botón de reporte contribuiría a debilitar los estereotipos que normalizan el acoso y a difundir el argumento de que no hay inocencia en la comisión de faltas o delitos de graves consecuencias. De manera práctica el uso del Botón ofrecería una serie de opciones predefinidas de acoso y permitiría incluir explicaciones sobre el caso que se reporta. Al momento de “enviar” el reporte, el dispositivo móvil georreferenciaría el hecho y lo relacionaría con el tipo de acoso seleccionado e incluiría la información introducida por la persona usuaria, muy similar a las funciones de la aplicación egipcia HARASSmap.¹⁹

Muro de experiencias

El Muro de experiencias está pensado como un blog dedicado como parte del modelo Tārah 5, para permitir la comunicación en grupo y a las personas usuarias comunicar y expresarse libremente sobre sus experiencias de violencia de género. Se ha contemplado que pudiera tener además un espacio privado que funcionara a manera de “diario secreto” de las personas usuarias donde pudieran escribir e incluir fotografías, videos, mensajes o notas de voz.

Se contempla que el espacio público del Muro incluya un espacio abierto para la compartición de información entre el universo de personas usuarias del modelo Tārah 5. Este espacio estaría dedicado a la libre expresión sobre el tema de la violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas con capacidades muy similares a las que ofrece Twitter²⁰ con la posibilidad de “seguir” a otras personas usuarias y de recibir alertas sobre publicaciones particulares.

¹⁹ HARASSmap una iniciativa voluntaria que tiene por objeto poner fin a la aceptación social del acoso y la agresión sexual en Egipto. Cuando alguien experimenta o es testigo de un incidente de acoso sexual, puede llenar un reporte en línea o enviarlo por SMS, correo electrónico, Twitter o Facebook, incluyendo los detalles del incidente, así como la dirección, el nombre de la calle y los puntos de interés público. HARASSmap verifica entonces las denuncias y las coloca en un mapa de Google de Egipto, que localiza los puntos de interés de acoso sexual. El mapa muestra puntos rojos donde se han producido incidentes de acoso sexual y de esa manera, sociedad y gobierno pueden actuar con distintas iniciativas orientadas a combatir tales comportamientos y hechos. HARASSmap. <https://harassmap.org/en/>

²⁰ Twitter es un servicio estadounidense de *microblogging* y de redes sociales en el que los usuarios publican e interactúan con mensajes conocidos como “tweets”. Los usuarios registrados pueden publicar, expresar su

El Muro de experiencias apuesta a lograr convertirse en un colaborador para los esfuerzos de difusión para combatir la violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas y conocer las particularidades locales del problema; y para ayudar a que exista una mejor comprensión de las dinámicas de la comunicación entre personas que sufren la violencia en carne propia y ayudar a derrotar “normalidades” de las conductas machistas.

Implementación del modelo TĀRAH 5

Como en todo proyecto, gran parte del éxito recae en contar con un liderazgo fuerte en términos éticos, funcionales y de autoridad moral. Para lograr una participación comprometida y responsable de grupos de sociedad y gobierno, el modelo Tārah 5 necesita un liderazgo imparcial para su implementación, capaz de convocar a todos los actores necesarios para atender lo urgente y lo importante; capaz de organizarlos alrededor de un objetivo superior, que es combatir juntos el problema de la violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas a nivel local. Tal liderazgo tendría la tarea de llevar a cabo el proceso de implementación y se convertiría en un testigo de calidad y en consultor estratégico una vez puesta en marcha la operación del modelo Tārah 5 (Ilustración 3).

Por esas razones se ha pensado en la conveniencia de que el modelo Tārah 5 sea propuesto por un organismo internacional o regional con suficiente autoridad moral e imparcialidad, como ONU Mujeres, Igualdad de género y desarrollo (Banco Mundial) y la Comisión Interamericana de Mujeres, entre otras. El trabajo de tal liderazgo sería el de preparar el terreno para la implementación del modelo Tārah 5 que podría lograrse en los siguientes pasos:



Ilustración 3. Proceso de implementación de Tārah 5. Fuente: elaboración propia.

agrado y volver a twittear tweets, pero los usuarios no registrados sólo pueden leerlos. Los usuarios acceden a Twitter a través de la interfaz de su sitio web, por medio del servicio de mensajes cortos (SMS) o de la App para dispositivos móviles.

Diagnóstico del contexto local

A través de este diagnóstico se dimensionaría el problema de la violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas a nivel local identificando los aspectos de atención urgente y aquellos de mayor importancia para interrumpir el continuo de la violencia, los esfuerzos y estructuras e infraestructuras existentes para la atención de la violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas y la operación de la aplicación Tārah 5, como es el despliegue de la policía con capacitación para la atención de la violencia de género, la ubicación de refugios para mujeres, las bases de datos sobre la violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas, un censo de agrupaciones u organizaciones que trabajen en distintos aspectos para atender la violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas y que serían los potenciales actores para trabajar a través de Tārah 5, los mapas de cobertura de la red de telefonía celular y de wifi público, la ubicación de los servicios de emergencia, entre otros.

Identificación de actores potenciales

Una vez identificados los grupos de sociedad y gobierno susceptibles a ser parte del esfuerzo Tārah 5, se inicia la selección de los actores existentes según sus especialidades y capacidades de acuerdo con las prioridades de atención definidas en el diagnóstico. A partir de ahí se seleccionaría un *pool* de candidatos potenciales a quienes se entrevistaría para conocer y comprobar sus capacidades reales de atención de la violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas.

Análisis FODA de los actores

Será necesario realizar un análisis de fortalezas y debilidades FODA para cada uno de los actores potenciales con el fin de decidir su participación. Es importante notar que además de sus capacidades de atención de la violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas, una de las características importantes que deben tener estos actores es su voluntad y compromiso manifiesto de articularse con el resto de los actores a través del modelo Tārah 5 para combatir la violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas como un todo. A partir de este ejercicio se hace la selección buscando una participación balanceada según las especialidades de cada uno y de acuerdo con el tablero de acción de Tārah 5.

Límites de la participación

Esta es una etapa de consultas y negociaciones donde se definiría la participación de cada uno de los actores seleccionados y se transparentarían sus capacidades y limitaciones. Sería el momento para reconocer los límites jurídicos y operativos que impone el contexto local para la implementación del modelo Tārah 5, como es el almacenamiento, resguardo y transmisión de datos personales y la información contenida en el paquete de datos del Botón de pánico, la participación

de la policía, entre otras; y a partir de ello se definirían los alcances de la implementación del modelo y el periodo de tiempo que se mantendría en operación. Dicho de otra forma, en esta etapa se definiría qué se puede esperar y qué no se debe con la implementación del modelo y de las capacidades de su componente tecnológico, y de cada uno de los actores participantes.

Formalización de la participación

Será necesario dejar por sentado el compromiso de la participación de todos los actores involucrados con el fin de crear certidumbre entre los participantes, actores y personas usuarias, y de cohesión entre el grupo. De esta manera se podrían definir las capacidades y los materiales que cada actor pondría a disposición de las personas usuarias a través del modelo Tārah 5 y los parámetros para la generación de niveles de riesgo de violencia, los criterios para la emisión de alertas y sus características, mismos que servirían como guías para la elaboración de los algoritmos que conforman la capacidad analítica del componente tecnológico Tārah 5. Esta etapa de consultas culminaría con la formalización de acuerdos de participación y la elaboración de los correspondientes manuales de operación para cada actor de manera individual.

Conclusión

La violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas está profundamente arraigada en la sociedad y por esa razón es muy difícil atacar los aspectos ocultos en las estructuras sociales y en nuestra cultura; porque es ahí donde se originan de manera silenciosa e invisible, la violencia directa, física y visible. Empero, el modelo Tārah 5 toma en cuenta la complejidad del problema y toma conciencia de la urgente necesidad de atenderlo porque es un fenómeno que va en aumento. Por ello los autores del modelo creemos que un enfoque de seguridad, centrado en una protección específica, a través de los componentes explicados ofrece una posibilidad de intervenir para atender simultáneamente en lo que es urgente y en lo que es importante.

Cierto es que el camino para resolver el problema es largo, pero el modelo puede verse como una herramienta de contención para abrir espacios desde donde se puedan lanzar políticas públicas y legislación para fortalecer la tendencia que con seguridad estimulará la implementación del modelo Tārah 5, ya que este ofrece provocar cambios de manera tangible en universos masivos de personas. Lo que queda claro es que, conociendo la complejidad del problema, como sociedad no debemos esperar que las políticas y leyes que se concentran en la atención de aspectos parciales del problema lo vayan a resolver; tampoco podemos esperar cruzados de brazos mientras siguen aumentando los feminicidios y los abusos contra las mujeres, las adolescentes y las niñas en todos los puntos del continuo de la violencia. Debemos permitirnos intentar modelos que, operando en la práctica conceptos elementales como los que ofrece el modelo Tārah 5, abarquen todo el espectro de la violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas como

un todo; de continuar con esfuerzos aislados, seguiremos siendo testigos de asesinatos de mujeres donde las víctimas pidieron ayuda numerosas veces a distintos actores sin que se articulara la ayuda y la protección necesarias. Por citar un ejemplo, el 25 de abril de 2020, Vanesa Gaytán Ochoa de 25 años fue acuchillada en varias ocasiones por su pareja sentimental frente a la residencia oficial del gobernador de Jalisco. Antes de ese hecho que le causó la muerte frente a los policías que resguardaban la residencia, Vanesa buscó ayuda en 16 ocasiones al Centro de Justicia para las Mujeres, pero no se dio seguimiento a su caso y no se actuó para protegerla (Cuarto Poder, 2020).

El modelo que aquí se presenta es una idea sustentada en sólidas teorías de feministas y estudiosos de la violencia, que ha sido viabilizada a través de la experiencia de sus autores en el campo de la práctica, por lo que puede ser parte de una estrategia de intervención para contener y prevenir las manifestaciones más extremas de la violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas.

El uso de la tecnología de las comunicaciones y del aprendizaje automático (*machine learning*) ofrece oportunidades como nunca para conectar, coordinar, sensibilizar y proteger a universos masivos de personas. La importancia y urgencia de encontrar soluciones a un problema que ha enfermado a nuestra sociedad nos obliga a echar mano de todos los recursos que estén a la mano y no hay un solo aspecto tecnológico incluido en modelo Tārah 5 que no exista ya en el mercado o que no se pueda adquirir.

No hay que olvidar que el Estado tiene una obligación formal de articular y desarrollar acciones para combatir a la violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas de manera transparente, y la sociedad una obligación moral para resolver un problema que desconfigura nuestras comunidades y envenena nuestra convivencia. “El problema es que una vez que lo ves, no puedes ‘des-verlo’. Y una vez que lo has visto, callar, no decir nada, se convierte en un acto tan político como hablar. No hay inocencia. De cualquier manera, eres responsable” (Arun-dhati Roy).

Bibliografía

- BUTLER, Judith, *Gender trouble: Feminism and the subversion of identity*, New York, NY, Routledge, 1993.
- COCKBURN, Cynthia, “The Continuum of Violence: A Gender Perspective on War and Peace”, Wenona Giles, Sites of Violence: Gender and Conflict Zones, California Scholarship Online: March 2012, <https://doi.org/10.1525/california/9780520230729.001.0001>.
- Cuarto Poder, “Mujer asesinada pidió auxilio 16 veces”. <https://www.cuartopoder.mx/nacional/mujer-asesinada-pidio-auxilio-16-veces/311067/>.
- Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, proclamada por la Asamblea General en su resolución 48/104 de 20 de diciembre de 1993, <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ViolenceAgainstWomen.aspx>

- GALTUNG, Johan, *Violence, Peace, and Peace Research, Journal of Peace Research*, vol. 6, núm. 3 (1969), pp. 167-191, Published by: Sage Publications, Ltd. Stable. <http://www.jstor.org/stable/422690>.
- GOULD, Laurie A., “Exploring the Relationship Between Gender Violence and State Failure: a CrossNational Comparison”, Georgia Southern University, Statesboro, USA, *Violence Against Women* 2016, vol. 22(11), 1343–1370, p. 1344, sagepub.com/journalsPermissions.nav, <https://doi.org/10.1177/1077801215624790>.
- GRAY, Harriet and COCKBURN, Cynthia, “Anti-Militarism: Political and Gender Dynamics of Peace Movements”, *International Feminist Journal of Politics*, 16:1, 168-170, <https://doi.org/10.1080/14616742.2013.876293>, 2014, <https://doi.org/10.1080/14616742.2013.876293>.
- HENKEMAN, Sarah et al, *Transdisciplinary project for social justice, Open Guide to a Deeper, Wider and Longer Analysis of Violence*, 2016. https://www.researchgate.net/publication/312587585_Open_Guide_to_a_Deeper_Wider_and_Longer_analysis_of_violence.
- HUGHES, Melany, “The intersection of gender and minority status in national legislatures: The minority women legislative index”, *Legislative Studies Quarterly*, XXXVIII, 4, November 2013, 489, <https://doi.org/10.1111/lsq.12025>.
- JAYAKUMAR, Kirthi, “Redrawing the Galtung Triangle-Finding Place for Healing Trauma”, *Peace Work*, 17 Jun 2019. <https://www.transcend.org/tms/2019/06/redrawing-the-galtung-triangle-finding-place-for-healing-trauma-in-peace-work/>.
- KINDERVAG, John, *Build Security into your network’s DNA: The Zero Trust Network Architecture*, Forrester Research, Inc., 2010. http://www.virtualstarmedia.com/downloads/Forrester_zero_trust_DNA.pdf
- MASON, Corinne, *Surveillance Studies and Violence Against Women, Surveillance & Society*, University of Ottawa, Canada, 2012.
- MOSER, Caroline, *The gendered continuum of violence and conflict: An operational framework*, 2001. In: Caroline Moser and Fiona Clark (eds), *Victims, Perpetrators or Actors? Gender, Armed Conflict and Political Violence*. London: Zed Books. In: *A holistic approach to violence: Women parliamentarians’ understanding of violence against women and violence in the Kurdish issue in Turkey*, p. 78, *European Journal of women’s Studies* 2016, vol. 23(1) 76–92, 201. sagepub.co.uk/journalsPermissions.nav, <https://doi.org/10.1177/1350506814554487>.
- SCHEPER-HUGHES, Nancy, *Death Without Weeping: The Violence of Everyday Life in Brazil*, University of California Press, 1992, p. 614.
- Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Caso Mariana Lima Buendía, 2015.
- Spotlight Initiative to eliminate violence against women and girls, *Terms of Reference 2017-2023*, UN & EU, 2017.
- The World’s Women 2015, *Trends and Statistics*, Chapter 6, *Violence against Women*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2015

and UN Women Global Database on Violence against Women. https://unstats.un.org/unsd/gender/downloads/Ch6_VaW_info.pdf

United Nations Sustainable Development Goal 5 Achieve gender equality and empower all women and girls. <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg5>.

WOOD, Julia T., *On the Eve of Women's Studies in Communication's 40 Year Anniversary*, The University of North Carolina at Chapel Hill, 2014.

RESOLUCIONES Y CRITERIOS JURISDICCIONALES RELEVANTES

**Tema:
Derecho de las audiencias**

Resuelve SCJN controversia sobre derechos de las audiencias; regresa atribución a órgano regulador y fortalece figura de defensorías

AGUSTÍN RAMÍREZ RAMÍREZ
Universidad Anáhuac México, Facultad de Derecho, México
agustin.ramirezr@anahuac.mx

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n34.08>

Mediante sentencia del 12 de mayo del año en curso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió el amparo en revisión 499/2020, interpuesto por la Cámara de los Diputados y el Titular del Ejecutivo Federal en contra de la sentencia dictada el siete de agosto de dos mil diecinueve, por el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el juicio de amparo indirecto 653/2019.

Conforme a los resolutivos de la Sentencia, se otorgó el amparo y protección de la Justicia de la Unión a la Asociación Mexicana de Defensorías de las Audiencias, Asociación Civil, contra los artículos 256, segundo y tercer párrafos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y segundo transitorio del Decreto publicado el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, por el cual, las cámaras legislativas del H. Congreso de la Unión reformaron diversas disposiciones de la Ley en cita.

La sentencia restituye la función regulatoria asignada al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), en la reforma constitucional del año 2013.

El contexto

Mediante Decreto de fecha 1° de diciembre de 1977, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de los mismos mes y año, se introdujo en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el siguiente párrafo: “el derecho a la información será garantizado por el estado”.

Desde entonces, varios y fallidos fueron los intentos por legislar los parámetros normativos de naturaleza secundaria, tendientes a cumplimentar los extremos

jurídicos de dicho principio constitucional, hasta que en el año 2013, con la llamada reforma estructural en telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica, se alcanzó un acuerdo entre las diferentes fuerzas políticas para abrogar las leyes en estas materias y promulgar un nuevo marco jurídico con una regulación convergente que se puede advertir en la actual Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de julio de 2014.

Con la llamada Ley convergente (regula los mercados de telecomunicaciones y de radiodifusión), se transformó la naturaleza jurídica del órgano regulador, al transitar de un esquema de desconcentración administrativa a cargo de la entonces Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), a un modelo de autonomía plena, de tal suerte que en términos del artículo 28 de nuestra Carta fundamental, el IFT cuenta con atribuciones, para emitir disposiciones administrativas de carácter general “exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia”.

Fue así que mediante publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del doce de diciembre de dos mil dieciséis, el órgano regulador emitió el “*Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba y emite los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias*”, con la finalidad de objetivar las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, relacionadas con su atribución constitucional de garantizar el ejercicio de los derechos de las audiencias.

Dicha atribución se entiende en el marco de una reconfiguración de las potestades del Estado, que otorga al IFT un marco competencial oponible al que corresponde a los Poderes de la Unión, que parte de una capacidad exclusiva para otorgar concesiones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, así como las competencias necesarias para promover el desarrollo eficiente de las actividades asociadas a esos mercados.

Este ámbito de facultades fue configurado por el poder reformador de la Constitución, con el propósito de construir un andamiaje jurídico que le permitiera al IFT operar con un margen suficiente de independencia respecto de los poderes políticos tradicionales, además de contar con las fortalezas normativas necesarias para limitar la influencia de los agentes económicos que tradicionalmente habían intervenido en la configuración de los esquemas regulatorios de las telecomunicaciones y la radiodifusión, con el propósito último de garantizar la libertad de expresión y el derecho a la información a que se refieren los artículos 6º y 7º constitucionales.

En un régimen de distribución de competencias como el anotado, la emisión de los Lineamientos por parte del IFT no debió haber causado molestia alguna, sin embargo, el Senado de la República promovió controversia constitucional por considerar que se vulneraba el principio de reserva de ley, mientras que, por su parte, el Titular del Ejecutivo Federal también presentó un recurso similar, bajo el supuesto de una violación a su facultad reglamentaria.

Cabe hacer notar que, a esas fechas, diversos pronunciamientos de la SCJN enfatizaban la fortaleza del órgano regulador y su autonomía, conforme a un

régimen de atribuciones expresas que se desprende de lo dispuesto por el artículo 28 de nuestro texto fundamental, producto de la reforma constitucional del año 2103, que otorgó facultades al IFT para emitir disposiciones administrativas de carácter general “para el cumplimiento de su función regulatoria”, situación que hacía suponer que no prosperarían los medios de impugnación promovidos en contra de los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias.

Fue así que, producto de una conjunción entre intereses políticos y mediáticos, las cámaras legislativas promovieron una reforma legal que, entre otras cuestiones, adicionó un tercero y cuarto párrafos al artículo 256²¹ y derogó la fracción III del artículo en cita, lo que disminuyó la capacidad regulatoria del Instituto al abrogar los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias, además de reconfigurar las funciones de las defensorías bajo un nuevo esquema de autorregulación que dejaba en manos de los concesionarios la emisión de los códigos de ética.

La sentencia de amparo

La Asociación de Defensorías de las Audiencias, Asociación Civil, promovió Juicio de Amparo en contra de las reformas señaladas, que correspondió conocer al Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien, en la parte quizá de mayor trascendencia, resolvió:

la emisión de los artículos impugnados vulneró en perjuicio de los quejosos el principio de reserva de ley y, a la par, les impuso una restricción injustificada a uno de sus derechos humanos que culminó en la restricción de los recursos procesales

²¹ Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

Artículo 256. El servicio público de radiodifusión de interés general deberá prestarse en condiciones de competencia y calidad, a efecto de satisfacer los derechos de las audiencias, para lo cual, a través de sus transmisiones brindará los beneficios de la cultura, preservando la pluralidad y veracidad de la información, además de fomentar los valores de la identidad nacional, con el propósito de contribuir a la satisfacción de los fines establecidos en el artículo 3o. de la Constitución. Son derechos de las audiencias:

(...)

Los concesionarios de radiodifusión o de televisión o audio restringidos deberán contar con un Código de Ética, que, bajo un principio de autorregulación, tendrán por objeto informar al público en general la forma detallada como el propio concesionario se compromete a respetar y promover todos y cada uno de los derechos de las audiencias enumerados en el presente artículo. Los Códigos de Ética se difundirán en el portal de Internet de cada concesionario; serán presentados al Instituto para su inscripción en el Registro Público de Concesiones 15 días después de su emisión por parte del concesionario; regirán integralmente la actuación del defensor de la audiencia, e incluirán los principios rectores que se compromete a respetar el concesionario ante la audiencia.

El Código de Ética será emitido libremente por cada concesionario y no estará sujeto a convalidación o a la revisión previa o posterior del Instituto o de otra autoridad, ni a criterios, directrices, lineamientos o cualquier regulación o acto similar del mismo Instituto u otra autoridad.

En la aplicación de lo dispuesto en el presente Capítulo, el Instituto deberá garantizar que los concesionarios de uso comercial, público y social cuenten con plena libertad de expresión, libertad programática, libertad editorial y se evite cualquier tipo de censura previa sobre sus contenidos y proveerá para que se adopten medidas que no regulen de manera diferenciada en perjuicio de los contenidos generados en México respecto de los generados en el extranjero.

(entendidos en su sentido amplio) que tenían a su alcance en calidad de defensores de audiencias para ejercer debidamente su función. [Énfasis añadido].

Como se puede observar, la sentencia centra la discusión de fondo en dos cuestiones por demás relevantes para entender la lógica interpretativa del esquema de distribución de competencias a que alude el texto constitucional, en particular, las relacionadas con la facultad de proyección normativa que se otorgó al IFT a partir de su capacidad para emitir disposiciones administrativas de carácter general en la esfera de su competencia.

Bajo esa línea argumentativa, el juzgador consideró que para su debido ejercicio, los derechos de las audiencias requieren de mecanismos materiales de ejecución que siendo de la exclusividad del Poder Legislativo, sólo pueden ser delegables “en la parte técnica y operativa”, de ahí que, si el precepto impugnado faculta a los concesionarios a establecer las condiciones regulatorias de los derechos en comento y no tratándose del poder público facultado, el contenido del artículo impugnado resulta claramente inconstitucional.

En este punto encontramos un interesante vínculo entre las facultades de proyección normativa del órgano regulador y el principio de Reserva de Ley, pues a pesar de que la Sentencia es precisa en cuanto a los alcances de dicho principio, no desarrolla el contenido normativo del artículo 6º constitucional, que, en su apartado B, fracción VI, señala: “la ley establecerá los derechos de [...] las audiencias, así como los mecanismos para su protección”.

De esta manera, parecería que, *prima facie*, el IFT estaría impedido, bajo dicho principio, para establecer las directrices a que deben sujetarse los concesionarios con la finalidad de garantizar los derechos de las audiencias, ya que, en estricto sentido, esta materia sólo podría desarrollarse al tenor de un acto tanto formal como materialmente legislativo.

No obstante, el juzgador de amparo resuelve esta disyuntiva asociando la naturaleza compleja de los derechos de las audiencias con los derechos fundamentales que les dan sentido, es decir, la libertad de expresión y el derecho a la información, mismos que se encuentran indefectiblemente ligados a la capacidad normativa que tiene el IFT para emitir disposiciones administrativas de carácter general “para el cumplimiento de su función regulatoria”, tal como se advierte de lo dispuesto por el artículo 28 constitucional, en donde se configuró su diseño institucional como agencia independiente y autónoma de los poderes tradicionales.

Así, cuidando toda posibilidad de cometer un desliz interpretativo, la sentencia deduce que, si bien el principio de Reserva de Ley se perfecciona con la emisión de disposiciones que constituyan un acto material y formalmente legislativo, por esa razón, la delegación de facultades normativas en los particulares es contraria al principio en cita, pues el hecho de que éstos presten servicios públicos como en el caso concreto lo son las transmisiones radiodifundidas, no constituyen elementos de razón suficientes para permitirles un esquema de autorregulación de los derechos de las audiencias, a partir de códigos de ética determinados por ellos mismos.

En ese tenor, la sentencia advierte del riesgo de una disminución de la necesaria deliberación pública que se asocia con principios democráticos si se deja en manos de los concesionarios la posibilidad regulatoria de los derechos de las audiencias, pues la libertad de expresión y el derecho a la información constituyen pilares fundamentales de toda democracia, en virtud de que son los medios de comunicación los que facilitan la deliberación pública de cuestiones relevantes de la realidad social.

Es importante destacar la puntualidad de este criterio, expresado en la Sentencia, pues basta con recordar que, en el pasado, los intereses económicos de los conglomerados mediáticos pudieron imponer al poder político una agenda de nula regulación del derecho a la información que se introdujo en el artículo 6º constitucional, bajo la tesis falaz de una limitación a la libertad de expresión de los medios de comunicación electrónica.

De esta manera, la Sentencia precisa, de forma contundente, que “si bien los concesionarios sirven como conducto de la deliberación pública, permiten ampliar la discusión de los temas socialmente relevantes y propician la introducción de la mayor cantidad de perspectivas al diálogo, la posibilidad de que regulen integralmente la actuación de los defensores de audiencias genera el riesgo de que impongan presupuestos procesales más restrictivos si ello trae aparejado un beneficio económico”.

La lógica argumentativa de la afirmación judicial anotada es incontrovertible, pues si bien es cierto que las concesiones del espectro radioeléctrico para uso comercial constituyen un negocio para los concesionarios tanto de radio como de televisión en señal abierta, también lo es que independientemente de la categoría asignada (medios comerciales) desempeñan una función social irrenunciable, dada la naturaleza del servicio público a su cargo, que se centra en fomentar una serie de valores que se desprenden del concepto de democracia a que alude el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Sentencia enfatiza que “además de transgredir el principio de reserva de ley por delegar en los concesionarios la regulación de un aspecto reservado al legislador por disposición constitucional expresa, la porción normativa impugnada propicia una tensión innecesaria entre las exigencias que deben cumplir los concesionarios al realizar el servicio público que les fue encomendado y los intereses de índole económica que puedan tener para establecer una regulación procesal más restringida para los defensores de audiencias que impacta de manera negativa en la dimensión política del derecho a la libertad de expresión”.

Por otra parte, el Juez de Amparo también consideró, dentro de su Sentencia, que al otorgar a los concesionarios la capacidad para autorregularse mediante la emisión de Códigos de Ética, se limitaban las garantías de defensa de las audiencias, toda vez que la figura de las “defensorías” no estaría sujeta más que a los criterios que los propios concesionarios se impusieran, ya que la reforma legal impugnada incluía la adición de un párrafo tercero al artículo 256 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que hacía énfasis en que el Código de Ética que cada medio de comunicación expidiera “no estará sujeto a convali-

dación o a la revisión previa o posterior del Instituto o de otra autoridad, ni a criterios, directrices, lineamientos o cualquier regulación o acto similar del mismo Instituto u otra autoridad”, lo que a juicio del juzgador, constituía una restricción injustificada a un derecho.

En este punto, habría que destacar que el texto constitucional, en el multicitado artículo 6º, señala de manera expresa la potestad del Poder Legislativo para establecer, mediante ley, los mecanismos para la protección de los derechos de las audiencias, porción normativa que se concretó, en la legislación secundaria, con la creación de la figura de la “defensoría”, cuyas funciones estarían delimitadas por “lineamientos de carácter general”, que debería expedir el IFT en términos de texto original del artículo 259, párrafo segundo de la Ley, con la finalidad de establecer “las obligaciones mínimas que tendrán los defensores de las audiencias para la adecuada protección de sus derechos”.

Al tenor de la reforma legal impugnada, lo dispuesto por el ya mencionado dispositivo legal cambió en sus términos, para establecer:

la actuación del defensor de la audiencia se sujetará, exclusivamente, al Código de Ética del concesionario, y únicamente rendirá cuentas a la audiencia y a las instancias que, en su caso, prevea el propio Código de Ética.

La respuesta del juzgador en el Juicio de Amparo no pudo ser más clara al determinar que la falta de justificación de la medida legislativa, al restringir “un derecho en perjuicio de una colectividad fundamental en la consolidación de la democracia (las audiencias) evidencia, bajo un parámetro de control agravado, que las disposiciones normativas que la imponen carecen de una finalidad constitucionalmente válida que pueda ser contrapuesta a la importancia del derecho que limitan y, en consecuencia, impide la posibilidad de analizar su idoneidad, necesidad y proporcionalidad”.

Al temor de dicha determinación, la Sentencia abunda en las razones de la declaratoria de inconstitucionalidad, pues a decir del juzgador, mantener un esquema normativo como el impugnado, supondría “desconocer que los concesionarios pueden incidir en la creación de las ideologías y creencias que forman la opinión pública de un sector importante de la sociedad y que, por esa razón, cada uno de los miembros de ésta, que integran a su vez el colectivo de los diferentes tipos de audiencias, debe tener la posibilidad de interactuar con ellos y, por añadidura, sus defensores deben de tener una facultad amplia para controvertir las decisiones que les afecten mediante el mayor número de recursos procesales posibles”.

Como se puede advertir, los razonamientos del Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito cuidaron de manera puntual el vínculo que existe entre los derechos de las audiencias y los derechos fundamentales de libre expresión y derecho a la información, como parte fundamental del desarrollo democrático de la nación, de tal suerte que la SCJN, al resolver el Amparo en revisión 499/2020, validó los razonamientos expuestos en la Sentencia impugnada y refrendó por tanto el criterio de inconstitucionalidad.

Es importante mencionar, que, a juicio de la Segunda Sala de nuestro Alto Tribunal, los argumentos planteados por la Cámara de Diputados en la Revisión resultaron inoperantes, “debido a que la parte recurrente no combata de manera suficiente y eficaz las consideraciones emitidas en la sentencia recurrida [dado que] los razonamientos de la Cámara de Diputados se refirieron a otras cuestiones, diferentes a las consideraciones de la sentencia del Juez de Distrito recurrida”.

Lo anterior da cuenta de la necesidad de reflexionar sobre los argumentos aducidos por la recurrente, pues si bien desde el punto de vista procesal el asunto ha sido resuelto, desde un punto de vista académico valdría analizar las consideraciones expuestas por la Cámara de Diputados, a efecto de clarificar los límites de las facultades regulatorias atribuidas al Instituto Federal de Telecomunicaciones en el texto constitucional.

RESEÑAS

Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza

KARINA BERRERA ORTIZ
Universidad Panamericana, México

Fierro, Ana Elena, *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017, 149 pp.
ISBN: 978-607-16-5040-5.

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n34.09>

El libro forma parte de una serie conmemorativa de los cien años de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que el Fondo de Cultura Económica convocó a personas con conocimientos en materia de derechos humanos, sistema federal, división de poderes, ordenación económica, función legislativa, poder ejecutivo, función jurisdiccional, administración pública, relaciones exteriores, relaciones Estado y sociedad y, por supuesto, el tema que nos ocupa, la responsabilidad de servidores públicos.

Claramente los once títulos que componen la serie destacan aspectos que han hecho de México el país que ahora es, con sus aciertos y sus desatinos, pero en especial el tema que aborda la autora, realmente impacta en todos los demás, ya que la corrupción que impera en nuestro país no está restringida a un ámbito específico, sino que va desde la corrupción de los policías en los semáforos hasta la corrupción en las relaciones internacionales de los servidores públicos de alto nivel; en efecto, la corrupción se vive día a día por los mexicanos y ¿por qué no?, por cualquier persona extranjera que interactúa con los habitantes de nuestro país.

En este libro que se reseña, en tan sólo tres capítulos, la autora, de una manera concreta y elocuente con un enfoque histórico-político, retoma los aspectos más relevantes de la responsabilidad civil, política, penal y administrativa de los servidores públicos en México, en el que destaca, no sólo la innegable corrupción que ha permeado en México, sino también, la insipiente mejora que podemos percibir derivado de las reformas constitucionales que se han emitido al respecto;

ante lo cual, propone reformas integrales que puedan generar confianza en la sociedad e incluso en los propios servidores públicos durante el desempeño de su gestión.

La obra se desarrolla a partir de las siguientes premisas epistemológicas: *i*) actualmente México padece una corrupción sistémica *ii*) es incuestionable que la regulación en materia de responsabilidad de los servidores públicos ha seguido sólo un enfoque punitivo (pasivo), que ha resultado insuficiente para mitigar la corrupción que se vive en México; *iii*) con un sistema de responsabilidades que abarque tanto el aspecto activo como el pasivo —con ciertas reformas— es posible contar con normas constitucionales que promuevan la confianza, no sólo en el Estado de derecho sino entre gobernantes y gobernados.

En este sentido, la autora plantea que la responsabilidad de los servidores públicos ha quedado acotada a la responsabilidad pasiva que sólo atiende el carácter punitivo; es decir, a las consecuencias de la violación de una norma; por tanto, como objetivo central propone un sistema integral basado tanto en la responsabilidad pasiva como en la responsabilidad activa de los servidores públicos, que permita lograr un compromiso de éstos con el interés público, que sólo se garantizará si dichos servidores públicos perciben que el orden jurídico cuenta con un régimen de responsabilidades que no sólo los sanciona, sino que ofrece un marco de respeto a sus derechos y garantías.

En esta breve reseña destacaré los aspectos más sobresalientes de la obra que, a mi juicio, pueden ser tan útiles para quien por primera vez se acerca al tema de la responsabilidad de los servidores públicos en México, como para el estudio del derecho que quiere profundizar sus conocimientos acerca de la materia.

En este sentido, trataré de destacar los aspectos más sobresalientes del libro que permiten entender la propuesta central de la autora y que me llevan a considerarlo como un texto útil y recomendable para aquellos interesados en el tema, tanto por las aportaciones que realiza como por las nutridas referencias bibliográficas que incuestionablemente lo convierten en un texto de consulta.

La presentación de la serie estuvo a cargo del entonces ministro de la Suprema Corte de Justicia y miembro de El Colegio Nacional, José Ramón Cossío Díaz, quien también fue el coordinador de esta obra. En la presentación nos comparte una breve semblanza histórica de la Constitución de 1917 a 2017 y nos presenta el enfoque que decidieron tomar los autores como directriz en este arduo trabajo, en el que, partiendo de la premisa de que por el mero trascurso histórico la Constitución de 1917 ha cambiado, y adicionalmente, otros fenómenos de la dinámica y de la cultura jurídica se habían modificado también, entonces tendrían que reflexionar, dice él, sobre ¿cuál era el mejor modo de dar cuenta de ello? ¿cómo además narrar lo que de la Constitución no había funcionado en el sentido previsto y las razones de que esto ocurriera? ¿cómo, finalmente, señalar lo que faltaría por hacer para adecuar nuestros textos y nuestra Constitución a algún tipo de criterio más evolucionado?

Es cierto que aun partiendo de las mismas preguntas se pueden abordar los temas desde muchos enfoques, pero considero que el análisis histórico-crítico que

la autora presenta sobre el tema nos lleva a entender y quizá hasta apostar por su propuesta, para poder lograr la adecuación a los textos de nuestra Constitución que den sentido a la realidad que existe en nuestro país y no se conviertan tan sólo en letra muerta.

En el capítulo primero titulado: “El concepto de responsabilidad de los servidores públicos”, se presentan tópicos centrales que perfilan la postura de la autora, los cuales va construyendo a partir del análisis de postulados que comparte con diversos estudiosos del derecho. Inicia su obra con lo que significa servir a lo público y de las implicaciones que conlleva el ser responsable de ello y propone los principios que deberían ser parte del sistema normativo de responsabilidades de los servidores públicos para garantizar que su actuar es responsable.

Para este planteamiento retoma el concepto de Nicolás López Calera,¹ en el sentido “que el interés público es el fin fundamental de todo orden jurídico porque da a la sociedad lo suyo. Sirve para hacer legítimo al Estado y al ejercicio del poder”, bajo esta premisa, es el servidor público quien detenta la competencia en las atribuciones del Estado, y por tanto, el régimen jurídico debe ser acorde a la protección de lo público, que la autora considera en los principios de: El respeto a la ley, la imparcialidad, la razonabilidad, la publicidad y la prudencia; todo esto bajo la premisa de que los servidores públicos al asumir un nombramiento, tácitamente están expresando su voluntad de sujetarse al régimen especial que establece el Estado y que los hace ser sujetos de responsabilidades.

En el capítulo segundo “Sistema de responsabilidades en las Constituciones del siglo xx”, la autora, considerando incluso antecedentes como el juicio de residencia español que sobrevivió a las Constituciones de 1824 y 1917 —que por cierto, también fue materia de estudio de una manera acuciosa por Agustín Herrera Pérez en su libro “las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”² y Gonzalo Armienta Calderón en su obra “Servidores Públicos y sus Nuevas responsabilidades”³ realiza un análisis crítico de los diseños normativos utilizados en materia de responsabilidad de los servidores públicos en las Constituciones Mexicanas, identificando las posibles razones del por qué resultaron ineficaces para cumplir con su fin.

Respecto de la Constitución de 1917, destaca la creación de un régimen especial para los altos funcionarios como senadores, gobernadores y el presidente de la República, en el que la vaguedad con que fueron establecidas las conductas punibles provocó su inoperancia y por ende el desuso. Retoma después las reformas de 1982 que formaron parte de la campaña presidencial de Miguel de la Madrid ante la necesidad de una reforma moral de la sociedad para erradicar la corrupción y que llevó a incluir a todos los servidores públicos como sujetos de

¹ LÓPEZ CALERA, Nicolás, “El interés público: entre la ideología y el derecho”, en FIERRO, Ana Elena, *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 149.

² HERRERA PÉREZ, Agustín, *Responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, 2a. ed., México, Editorial Carsa, SA, 1991, p. 223.

³ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, “Servidores públicos y sus nuevas responsabilidades”, *Revista Práxis*, núm. 60, México, INAP, 1984, p. 188.

responsabilidad, planteando en concreto la responsabilidad en materia política, penal, civil y administrativa, buscando en este último caso, emitir leyes que contemplaran los supuestos, procedimientos y sanciones que logran preservar la prestación óptima del servicio público, adicionando a la Constitución los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, cuyo incumplimiento por parte de cualquier servidor público derivaría en sanciones administrativas.

A pesar de las mejoras consideradas en la reforma, el sistema de responsabilidades que se implementó también presentó inconsistencias, como lo afirma la autora, esto es: no realizar una clara distinción entre las autoridades investigadoras de las faltas administrativas y las competentes para sancionarlas, violando con ello la garantía del debido proceso para los servidores públicos sujetos a este tipo de procedimientos; muchas de las conductas tipificadas coinciden tanto en el aspecto administrativo como en el aspecto penal, como es el caso del ejercicio indebido del servicio público, el abuso de autoridad o el enriquecimiento ilícito, sin que existan parámetros claros para distinguir cuando se está en presencia de un delito y cuando sólo se está ante una infracción administrativa; en conclusión, la autora señala que en este orden jurídico, no estaban claros ni los objetivos del sistema de responsabilidad, ni el tipo de procedimientos que en la materia deberían seguirse, a fin de asegurar a los servidores públicos todas las garantías del debido proceso.

Finalmente, ante la creciente desconfianza en las autoridades y la difusión de mayores actos de corrupción e impunidad que han llevado a México a lo que algunos autores como María Amparo Casar⁴ han llamado “una corrupción sistémica”, se dan las últimas reformas Constitucionales de 2015, con las que se crea el Sistema Nacional Anticorrupción que busca la coordinación de autoridades de todos los órdenes de gobierno para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, integrando además el servicio civil de carrera para todos los servidores públicos, la participación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para conocer, juzgar y sancionar faltas administrativas graves en el ámbito federal y local, así como a los particulares involucrados en estas conductas, incluyendo el resarcimiento de los daños y ampliando los plazos de prescripción hasta siete años.

Este Sistema Nacional Anticorrupción, seis años después, no solo no ha logrado implementarse en su totalidad, sino que además mantiene esta confusión entre obligaciones, hechos ilícitos y delitos; por lo que, como nos dice la autora, es previsible que continúe dando pocos resultados, pues es prácticamente el mismo esquema heredado de la Constitución de 1857 y reiterado con pequeñas inclusiones en la Constitución de 1917.

En este sentido, si analizamos las conclusiones de la autora, en base a los postulados de Lon Fuller, en su obra *The Morality of Law*,⁵ podríamos concluir

⁴ CASAR, María Amparo, “México. Anatomía de la corrupción”, en FIERRO, Ana Elena, *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 105.

⁵ FULLER, Lon, *The Morality of Law*, Yale University Press, New Haven, 1963, (Capítulo 2: The morality that makes law possible).

que la regulación que nos ocupa está dirigida al fracaso. En efecto, de acuerdo con este autor, el derecho está en coordinación entre las acciones humanas para alcanzar el bien común y se hace a través de un instrumento regulado, ordenado, que es producto de la razón práctica, que es razonable y que además cumple ciertas formas y procedimientos que hacen que ese mandato de leyes racionales, sea razonablemente ejercido sobre los hombres; sin embargo, en el caso concreto, por lo menos dos de los ocho desiderata presentados por Lon Fuller no se cumplen; el primero, es la falta de claridad de la legislación, en este caso, en materia de responsabilidad de los servidores públicos, como ha quedado planteado por la autora; y, en segundo término, se incumple el último de los postulados del filósofo y quizá el de mayor relevancia, pues existe una incongruencia entre las reglas enunciadas y su administración real; es decir, hay una evidente divergencia entre lo establecido legalmente y la práctica de las autoridades, pues aun cuando los mismos gobernantes, los legisladores y los miembros del poder judicial deberían estar sujetos a las leyes, esto no es así, por lo que, en la hipótesis de dicho filósofo jurídico, esta ruta nos conduce al desastre y yo diría que nos ha conducido a la corrupción e impunidad que impera en nuestra sociedad.

Ante este análisis Constitucional, la autora en el tercer capítulo de su obra, intitulado “Responsabilidad de servidores públicos”, plantea la necesidad de un cambio de esquema normativo en la materia, pues ante una corrupción sistémica debe pasarse del castigo a la confianza con los servidores públicos.

En efecto, la hipótesis de la autora es que a través de nuevas reformas Constitucionales se puede asegurar un esquema normativo claro que permita al servidor público conducir su actuar con un compromiso veraz con el interés público y además tenga un blindaje legal en su actuación que le permita el apego a la ley y la salvaguarda de sus derechos.

Plantea la incorporación de la responsabilidad activa como parte del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, a través de la profesionalización del servicio público (en el que se omite, claro está, el régimen de excepciones que actualmente persiste y que solo perpetúa el esquema de lealtad al jefe y no el reconocimiento a su capacidad, conocimientos y méritos), incentivos para propiciar la denuncia, regulación adecuada del conflicto de interés y, además, para abatir la ineficacia del sistema actual (en su enfoque de responsabilidad pasiva), plantea incluir dentro de la Constitución los principios de legalidad, culpabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia y prescripción, además de distinguir la responsabilidad administrativa de la política y de la penal, así como los procedimientos de responsabilidad administrativa de los procedimientos de rendición de cuentas y, finalmente, que los servidores públicos tengan sueldos adecuados y en caso de ser sujetos a un procedimiento de responsabilidad, cuenten con las garantías de cualquier acusado.

En este sentido, coincido con las conclusiones de la autora en cuanto a que los servidores públicos comprometidos con el respeto a la ley, requieren percibir que el orden jurídico no solo busca imponerles sanciones, sino que les ofrece un marco de respeto a sus derechos y garantías para que sus acciones puedan enca-

minarse al interés público; y mi opinión atiende a que durante casi veinte años fui servidor público y además durante ese tiempo formé parte de diversos Órganos Internos de Control, por lo que en mi experiencia me he podido percatar que el esquema de responsabilidad administrativa que hasta la fecha existe, ha generado incentivos perversos para que los servidores públicos eviten, en la medida de lo posible, firmar documentos o tomar acciones que en algún momento pudieran ser cuestionados o utilizados en un revanchismo político, dejando incluso de salvaguardar necesidades básicas para la población, como pudiese ser, por ejemplo, la compra de medicamentos, mientras que por otra parte, en los casos que de verdad existe conductas indebidas como el de *la casa blanca*, se evade la justicia y se propaga la percepción de corrupción en nuestro país; como dijo Pablo Neruda, *El fuero para el gran ladrón, la cárcel para el que roba un pan*.

Como se desprende de esta reseña, es una obra que aborda de manera integral la responsabilidad de los servidores públicos en México, considerando las posibles causas de su ineficacia y planteando a su vez la implementación de soluciones que han tenido cabida en otros países, actualizada a las últimas reformas constitucionales trascendentes en el tema pero; sobre todo, que ofrece al lector un panorama real y actual que permite entender la realidad social que vive México en cuanto al tema de la corrupción y la inminente necesidad de replantear el esquema normativo que regula la responsabilidad de los servidores públicos para poder cambiar esta situación, pero como se advierte de la obra del filósofo Aulis Aarnio, “La tesis de la única respuesta correcta y el principio regulatorio del razonamiento jurídico”,⁶ en una postura crítica, no puede haber “una” única respuesta correcta.

⁶ AARNIO, Aulis, *La tesis de la única respuesta correcta y el principio regulatorio del razonamiento jurídico, en Doxa*. Cuadernos de Filosofía del Derecho, núm. 8, 1990.

Derecho internacional ambiental: dogmática y tutelas ambientales

ALICIA GUTIÉRREZ GONZÁLEZ

Universidad Anáhuac México, Facultad de Estudios Globales, México

Nava Escudero, César, *Derecho Internacional Ambiental: dogmática y tutelas ambientales*, Editorial Porrúa, México, 2021, 301 pp.

ISBN 978-60-7093-686-9.

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n34.10>

El libro de *Derecho Internacional Ambiental* que se reseña es un libro de investigación que analiza de manera rigurosa tanto las fuentes dogmáticas clásicas como las actuales, de lo que se desprende la habilidad y el amplio conocimiento en temas ambientales de César Nava. En la obra también se aprecia que el autor implementa el estudio de casos (al estilo anglosajón) para explicar de una manera más didáctica la urgente necesidad de la protección y tutela ambientales. Los casos que se mencionan son de los más emblemáticos en la materia. Algunos de ellos han sido ventilados ante tribunales arbitrales y otros ante cortes internacionales o regionales.

La presentación del libro la realiza el jurista Eduardo Ferrer Mac-Gregor y menciona que esta obra forma parte de la mejor doctrina sobre la materia. El libro consta de 301 páginas, siete capítulos, reflexiones finales, bibliografía y dos anexos: (i) la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano y (ii) la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Anexos indispensables para el entendimiento del origen y evolución de la protección ambiental. El primer anexo se considera como pionero en la concientización y tutela ambientales al explicar que todos somos responsables y por lo tanto todos debemos contribuir al bienestar común para preservar y mejorar el medio humano en beneficio del hombre y de su posteridad. De esa conferencia emanaron 26 principios que forman parte de los lineamientos que deben seguir los Estados. El segundo anexo es indispensable para todo conocedor del derecho internacional ambiental ya que los 27 principios que se contemplan forman la columna vertebral de los principios que rigen el derecho internacional ambiental contemporáneo.

Cabe destacar, que aunque la protección ambiental ha estado ganando terreno en la escena internacional y se hace presente en el día a día con el calentamiento global, con las migraciones por desplazados ambientales y por la imparable pérdida de biodiversidad a nivel mundial, poco se ha logrado en las cumbres, en los tratados y convenciones a nivel internacional, ya que en materia ambiental prevalece en su mayoría el *soft law* o derecho suave, *i.e.*, las determinaciones no son vinculantes y se dejan a la buena voluntad de los Estados, lo que trae aparejado que en múltiples ocasiones no se cumplan los objetivos previstos en dichos instrumentos internacionales.

Interesante de la lectura del libro como abogada, europeísta e internacionalista resulta el capítulo de sujetos de derecho internacional ambiental, toda vez que César Nava esgrime que estos no solo son los mismos que los sujetos del derecho internacional, *i.e.*, los Estados y las organizaciones internacionales, sino que también existen otros entes que tienen incidencia dentro del ordenamiento jurídico internacional ambiental como lo son los individuos o las empresas. Menciona acertadamente las sentencias tanto del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Europa, como del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia ambiental y explica que tanto el ciudadano europeo como el ciudadano de la Unión Europea tienen la posibilidad de acudir a los tribunales para ejercer sus derechos ambientales ya sea en el primero o en el segundo tribunal mencionado con antelación.

Este libro es único en México en el sentido de que a la fecha no existe ningún libro de derecho internacional ambiental ordenado, sistematizado, con casos internacionales y con una bibliografía tan vasta en inglés y en español, por lo que auguro, será para las futuras generaciones un libro de cabecera, toda vez que tiene todo lo necesario tanto para el neófito como para el conocedor de la materia debido a que lo que no se explica ampliamente se remite a las citas al pie de página tal y como lo hacemos todos los juristas de tradición, por lo que el que quiere conocer más tiene los instrumentos para hacerlo gracias a la bondad bibliográfica del autor de compartir ese conocimiento.

Naturalmente, en México existen artículos y capítulos de libro que abordan el derecho internacional ambiental, sin embargo, se plantea por temas y de manera aislada, no en un libro que contemple el concepto, la autonomía, su objeto y doble naturaleza, los sujetos, las fuentes, así como los principios fundamentales del derecho internacional ambiental. Se agradece una obra en español de esta naturaleza y de esta envergadura que permita al lector adentrarse en esta rama del derecho internacional ambiental y conocerlo desde su origen, ver su evolución y reflexionar sobre lo que es realmente el derecho internacional ambiental, por qué reviste tanta importancia y por qué no se actúa de manera expedita y eficiente.

Es relevante mencionar que existen diversas obras maestras en la materia escritas en inglés de autores como Philippe Sands y Jacqueline Peel, Patricia Birnie, Alan Boyle y Catherine Redgwell, Lakshmann D. Guruswamy y Mariah Zebrowski Leach. Y en francés, de autores como Alexandre Kiss y Dinah Shelton, y de Pierre-Marie Dupuy y Jorge E. Viñuales, por mencionar algunos autores de

talla internacional. Sin lugar a equivocarme y después de haber leído a los autores mencionados en líneas precedentes, puedo decir que esta obra en español del César Nava encaja dentro de las obras maestras escritas del derecho internacional ambiental. Ahora bien, los autores internacionales reeditan sus libros por lo regular cada cinco años, *i.e.*, las actualizan de manera que el lector pueda tener a la mano obras vigentes. Por lo que se exhorta al autor a que haga lo mismo que sus antecesores y que actualice y reedite este libro para que el mexicano y los hispanos tengan también la posibilidad de seguir de cerca los conocimientos internacionales actuales de esta materia tan importante y tan poco atendida por la comunidad internacional pese al inminente cambio climático.

También se le reconoce al autor, como se ha comentado con anterioridad, la amplia bibliografía en español e inglés que se cita en el libro. Pero sobre todo se le aplaude que explique en español los conceptos básicos de la materia en cita y plasme las interpretaciones internacionales, a las que lamentablemente solo se puede acceder en inglés. Lo anterior se comenta porque todavía en México el idioma inglés sigue siendo una barrera al conocimiento que afecta de manera directa a los estudiantes y va en detrimento de los futuros ambientalistas que tanto se necesitan en nuestro país, por ser un país megadiverso.

El libro muestra de manera cronológica las etapas del derecho internacional ambiental y te lleva de la mano, de tal forma que su lectura resulta rápida y ágil, por lo que cualquier persona puede entenderlo. El autor logra que el libro sea valioso por el simple hecho de que no existe en el mercado nacional un libro en español que abarque la materia de derecho internacional ambiental, por lo que César Nava logra de manera acertada y ambiciosa cubrir ese vacío existente en México.

Todos los capítulos van robustecidos con notas y citas al pie de página, lo que ayuda a la comprensión de los tratados, convenciones, principios, declaraciones, y casos que se explican y mencionan a lo largo de la obra. Otra de las bondades del libro es el enfoque analítico que se demuestra en la profundización de los temas ambientales discutidos en la obra y que contribuye por ende a entender y a reflexionar acerca de la importancia de proteger el ambiente, un bien común para la humanidad.

A través de la lectura de la obra se percibe que el medio ambiente es protegido y tutelado *de iure* pero no lo es *de facto*, debido a que con la ponderación de derechos, el medio ambiente siempre se ha dejado atrás, situación que se vulnera con el lema de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas que denota precisamente el no dejar a nadie atrás y a garantizar los derechos humanos, dentro de los que se encuentra el derecho a un medio ambiente sano para el desarrollo y el bienestar.

Ahora bien, César Nava explica que el objeto del libro es “contribuir al entendimiento jurídico de lo que es y debe ser la protección o tutela del ambiente en el ámbito internacional y describir y analizar de manera genérica los orígenes y desarrollos del Derecho Internacional Ambiental”. Una vez leído el libro, se puede decir que el autor logra cumplir con su objetivo y va más allá ya que los

ambientalistas sentirán una gran frustración y desesperación al ver que el tiempo se agota y los Estados se quedan en el discurso y no hacen lo necesario para combatir los problemas desde su origen. Los internacionalistas aprenderán la diferencia entre los instrumentos vinculantes y no vinculantes. Y finalmente, aquel que lea el libro se pondrá a pensar si como seres humanos y como sociedad se está realmente cooperando y si se está haciendo lo necesario para poder vivir en un medio ambiente sano y si estamos garantizándole a las futuras generaciones un mundo mejor.

Esta obra se caracteriza por ser un libro de cabecera, un libro básico en derecho internacional ambiental. Lo es porque describe la evolución de la protección ambiental y brinda conceptos, discute opiniones, y hace una reflexión de lo que significa la tutela ambiental. El autor pertenece a los investigadores más destacados a nivel nacional en el ámbito del derecho ambiental, y cómo no habría de serlo, ya que con sus obras ha dejado huella en estudiantes, tesis, doctorandos, colegas, amigos, etc. Este libro será una huella más que deje César Nava a esta y a las futuras generaciones.

Ahora bien, el índice de tratados que contiene la obra ayuda también al lector a tener un acceso rápido a los tratados y a los instrumentos internacionales más importantes en materia ambiental (42) desde 1945 *i.e.*, desde la creación de la Organización de las Naciones Unidas el 26 de junio hasta el 30 de noviembre del 2018, fecha en la que se celebró el tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá (T-MEC). Por otra parte, el índice de los diecisiete casos elegidos en materia de derecho internacional ambiental, ayudan a los estudiantes a conocer y analizar la problemática en este rubro tan poco explorado en México. También se agradecen las 6 tablas que elabora el autor. En la primera tabla se hace una clasificación por tema, sector y/o régimen internacional ambiental según diversos autores. La segunda tabla se enfoca al sector atmósfera según diversos autores. En la tercera, cuarta y quinta tabla se hace una selección de organizaciones globales, regionales y subregionales, así como de organizaciones establecidas por los tratados que participan en el desarrollo del Derecho Internacional Ambiental. Y finalmente, la tabla 6 presenta los principios del Derecho Internacional Ambiental según diversos autores.

Es importante mencionar en que consiste cada uno de los capítulos que conforman esta obra. Así las cosas, en el capítulo primero se hace una comparación de las denominaciones que ha tenido el derecho internacional ambiental en inglés y francés, de lo que el autor deduce que la denominación que prevalece en el argot jurídico después de varios debates es precisamente la de derecho internacional ambiental. Sin embargo, en el capítulo segundo analiza si se le debe decir derecho internacional ambiental o derecho ambiental internacional y explica los tres criterios en los que se basa: (i) según el enfoque, (ii) según la naturaleza material de las normas; o (iii) según la división entre lo externo y lo interno. Y llega a la conclusión de que el término que prevalece es el de derecho internacional ambiental. Ya en el capítulo tercero expone diversas definiciones en otros países tales como: Argentina, Colombia, España, Estados Unidos de América y

Reino Unido. También cita la definición mexicana y propone una nueva. El capítulo cuarto se enfoca en la autonomía del derecho internacional ambiental y el quinto aborda y explica el objeto y la doble naturaleza del derecho internacional ambiental. Por su parte, el capítulo sexto es uno de los favoritos, ya que explica ampliamente cuáles son los sujetos del derecho internacional ambiental, lo que hace que el lector entienda que los sujetos principales son los Estados y las organizaciones internacionales, y también otros entes como los individuos y las comunidades indígenas. También expone mediante casos los problemas a los que se enfrentan los individuos y las empresas en relación con la protección ambiental. Al respecto cabe mencionar que el César Nava es muy claro al señalar que los Estados son los responsables directos del éxito o del fracaso de los tratados internacionales que se firman en materia ambiental. Y menciona por una parte que el caso de éxito se lo lleva el régimen internacional de ozono por su contenido normativo y por la decidida participación de los Estados. Por otra parte, comenta que uno de los múltiples casos de fracaso lo liderea el régimen climático, ya que se aprecia la imparable amenaza climática y se observa la inacción de los Estados debido a que el Acuerdo de París de 2015 tiene en su mayoría normas flexibles, por lo que al no ser vinculantes se deja al libre albedrío de los Estados y el resultado es el que se ha visto a lo largo de los años, una falta de cooperación y ambición para lograr reducir las emisiones a la atmosfera de los gases de efecto invernadero. La preocupación estriba en que los objetivos de la Agenda 2030 difícilmente se alcanzarán si se sigue con esa postura letárgica por parte de la comunidad internacional. El capítulo séptimo analiza primero las fuentes y las divide en dos: (i) las enumeradas en el artículo 38 de la Corte Internacional de Justicia y (ii) los mecanismos, técnicas o procedimientos que crean normas no vinculantes. En la segunda parte del mismo capítulo el autor hace una selección de siete principios internacionales ambientales basándose en la Declaración de Estocolmo de 1972, en la Declaración de Río de 1992 y en diversos tratadistas cuya clasificación menciona en su libro.

En suma, puedo decir que es muy grato leer un libro de esta envergadura que explica de manera sistemática y metodológica el origen y evolución del derecho internacional ambiental con conceptos, definiciones y ejemplos de los sujetos jurídicos existentes dentro del marco legal internacional, abarcando los derechos y obligaciones. Se hace un análisis de las fuentes del derecho estipuladas en el artículo 38 de la Corte Internacional de Justicia donde menciona el *softlaw* y el *hardlaw* (derecho suave y duro respectivamente) y explica los siete principios que para él son los más relevantes dentro del derecho internacional ambiental.

Las dos reflexiones finales de César Nava Escudero indican su preocupación en torno a la relación con el cambio climático. Y externa su frustración al comentar que en el plano jurídico tanto la creación e implementación de normas han sido insuficientes. De igual manera señala la falta de acción de los Estados como sujetos de derecho internacional ambiental, para evitar el calentamiento global y combatir el cambio climático. Otra reflexión del autor es que a causa de la pandemia se puso al descubierto la necesidad de transitar hacia una reforzada

protección ambiental. No obstante, considera que debido a las consecuencias sociales y económicas que ha acarreado el confinamiento mundial, los Estados optarán por una recuperación económica y de nueva cuenta la protección y la tutela ambientales se quedarán en segundo plano.

Al invitarme el director Editorial de la revista *Iuris Tantum*, Carlos de Jesús Becerril Hernández, a reseñar este libro, sabía que iba a ser un reto porque el autor siempre plantea en sus investigaciones preguntas como las que formula desde el inicio de esta obra, el preguntarse si se debe denominar derecho internacional ambiental o derecho ambiental internacional, si los individuos son sujetos de derecho internacional ambiental o no, etc. Para concluir esta reseña solo me resta decir que esta obra es una lectura obligatoria para todas las personas preocupadas por el medio ambiente y debe de ser leída por todos aquellos que quieran proteger el medio ambiente y mejorar la vida en el planeta tierra.

La evolución del proyecto de nación sinarquista (Del autoritarismo conservador a la democracia cristiana 1949-1971)

JOSÉ ANTONIO NÚÑEZ OCHOA

Universidad Anáhuac México, Facultad de Derecho, México

Austreberto Martínez Villegas, *La evolución del proyecto de nación sinarquista (Del autoritarismo conservador a la democracia cristiana 1949-1971)*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2020, 261 pp.
ISBN 978-607-28-1945-0.

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n34.11>

La obra que se reseña analiza al sinarquismo, que es un movimiento social sobre el que se han escrito los más contradictorios comentarios, que van desde considerarlo como la versión mexicana del nazi-fascismo, hasta de ser el brazo político de la Iglesia Católica, pasando por ser una no deseada consecuencia de la ineficacia de la lucha armada que ensangrentó México, entre los años 1926 y 1929.

Dado que el autor es doctor en Historia Moderna Contemporánea, aborda con toda rigurosidad el tema de la Unión Nacional Sinarquista (UNS), partiendo de una exhaustiva relación —debidamente comentada— sobre lo que se ha escrito tanto por quienes han sido sus militantes, como por quienes han sido sus adversarios, lo que permite que se identifique la impronta que sus sucesivos líderes le han ido dejando, siempre relacionándolo con el entorno nacional e internacional, que rodeó fundación, en León, Gto., el 23 de mayo de 1937, habiendo sido su primer dirigente José Trueba Olivares y siendo sus primeros asesores los jesuitas Julio Vértiz, Eduardo Iglesias y José María Heredia.

Desde su fundación hasta la actualidad, el autor hace un recorrido minucioso sobre la vida de este movimiento social, haciendo principal hincapié en lo acontecido durante los años que se señalan en el subtítulo, porque ese intervalo responde a un cambio en la UNS, de la cual nació un partido político, con reconocimiento oficial, el Partido Demócrata Mexicano (PDM), aunque ya el 13 de mayo de 1946 había creado el Partido Fuerza Popular, que en 1949 perdió su

registro por haber cometido el error político de “encapuchar” la estatua de Benito Juárez que está en el hemiciclo de la capital mexicana.

Como bien afirma el autor, el nacimiento de cualquier movimiento de esta índole —y el sinarquismo no es la excepción— responde a su tiempo y a su circunstancia. De esa forma, en una primera instancia el autor evidencia la influencia que tuvo en su creación la llamada “doctrina social de la Iglesia”, principalmente de las encíclicas “*Rerum novarum*” (Papa León XIII, 15 de mayo de 1891) y de la “*Quadragesimo anno*” (papa Pío XI, 15 de mayo de 1931), las cuales analiza el autor y las relaciona con los principales postulados de la Unión Nacional Sinarquista, relacionados con el derecho de propiedad, los derechos laborales y la organización política de la sociedad, y con la participación política de los católicos, postulados que fueron una respuesta a los movimientos sociales derivados del auge de las teorías socialistas y de la anarquía que siguió en las naciones vencidas al término de la Gran Guerra, con el consiguiente reacomodo de los centros de poder.

En efecto, en los años anteriores al surgimiento del grupo sinarquista, el mundo en general —y México en particular— estaban viviendo cambios profundos en sus estructuras. Después de derrocamiento de los zares, había surgido la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (*Soyuz Soviétskij Sotsialisticheskij Respúblik*), con la declarada intención de expandir el comunismo por todo el mundo, por medio del *Komintern* (Organización comunista, fundada por Lenin en 1919, para luchar contra el capitalismo en todo el mundo).

Después de la “marcha sobre Roma”, Benito Mussolini, con sus camisas negras y con sus *Fasci italiani di combattimento*, se había hecho del poder en la Italia de 1922, iniciando la era del fascismo, que el autor analiza en sus principales características.

Por otra parte, en la primera posguerra, Alemania había entrado en una crisis política y económica (causada por su derrota y por el tratado de Versalles), que la constitución de Weimar (sancionada 14 de agosto de 1919), no pudo evitar. A la hiperinflación le acompañaban más de seis millones de alemanes sin trabajo. Precisamente en esa constitución se establecía que habría un presidente elegido por votación popular que tendría, entre otras facultades, la de elegir al canciller para que formara gobierno. En 1933 había habido elecciones en Alemania y el grupo político más votado (con el 43.91%) fue el Partido Nacionalsocialista Obrero Alemán, por lo que el presidente Paul von Hindenburg, nombró canciller de Alemania a Adolfo Hitler, comenzado así la época del nazismo.

En México se estaba viviendo la postrevolución. Los líderes del grupo triunfante tenían antagonismos y, sin que fuera uno de los principales postulados de la convocatoria al levantamiento armado, por muchos medios se inició una abierta lucha con la Iglesia Católica.

Como lo comenta el autor, ya había existido un Partido Católico Nacional (su lema era “Dios, Patria y Libertad”) que, a pesar de haber tenido varios triunfos electorales, se desprestigió al apoyar la presidencia de Victoriano Huerta. Sin embargo, con la promulgación de la Constitución de 1917, se evidenció un marco

normativo notoriamente adverso a la Iglesia Católica, por lo que el enfrentamiento con ella era inevitable. Entre otras restricciones constitucionales, se puede mencionar que se prohibían los votos religiosos; se prohibía el establecimiento de órdenes monásticas; se exigía ser mexicano por nacimiento para poder ser ministro de culto; se prohibía a los ministros de culto intervenir en la educación; todos los templos quedaban bajo el dominio del gobierno; los ministros de culto no tendrían voto activo ni pasivo y no se reconocía personalidad jurídica a las iglesias.¹

La estabilidad política era precaria.² Seguían los levantamientos militares. Finalmente llega al poder Plutarco Elías Calles (1924-1928) quien posteriormente “institucionalizó” a la revolución, por medio de la creación, en 1929, de un partido político, el Partido Nacional Revolucionario, que en 1938 se convirtió en el Partido de la Revolución Mexicana y que desde 1946 es el Partido Revolucionario Institucional.

Durante su gobierno, el presidente Calles, haciendo uso de facultades extraordinarias para legislar, hizo y promulgó la llamada “Ley Calles”,³ por medio de la cual, en la práctica, hacía imposible el culto católico, a lo que el clero respondió cerrando todas las iglesias de México y, parte de él, apoyó el movimiento armado llamado “La Cristiada” (1926-1929), el cual terminó con unos “Acuerdos”, mediante los cuales “Los cristeros” deponían las armas sin que se abrogaran las leyes anticatólicas —que habían provocado el levantamiento armado— pero que, en la práctica, ya no se aplicarían.⁴

Muchos de los antiguos cristeros no estuvieron de acuerdo con esos “arreglos” y querían seguir luchando contra el régimen nacido de la revolución y que había propiciado inestabilidad y gran pérdida de vidas humanas. Se sentían traicionados por el alto clero y por el gobierno que había pactado su rendición, sin haber tenido ellos participación en las negociaciones.⁵

¹ Lo cual no fue óbice para que, por medio de un decreto, el presidente Álvaro Obregón permitiera la entrada del grupo religioso “los menonitas”, con sus ministros extranjeros, en 1921.

² El gobierno de los Estados Unidos de América condicionó el reconocimiento al presidente Obregón a que firmara los llamados “Tratados de Bucareli” (lo cual hizo en 1923), a cambio de que no se aplicara la Constitución Mexicana a las empresas de Estados Unidos en materia petrolera; que se les indemnizara por los daños hubiese sufrido ciudadanos norteamericanos por los levantamientos entre los años 1868 y 1923 y que, por un periodo mínimo de 25 años, no se industrializara al país. *Cfr.* ALESSIO ROBLES, Vito, *Desfile sangriento. Mis andanzas con nuestro Ulises. Los Tratados de Bucareli*, México, Editorial Porrúa, S. A. 1979, p. 388. ISBN 968-432-381-6.

³ *Diario Oficial de la Federación*, 2 de julio de 1926. No es cuestión menor el que la mencionada ley, además de tener el vicio de origen de que el Ejecutivo, al legislar, violaba el Artículo 49 Constitucional y que dicha ley, casualmente, tenía 33 artículos.

⁴ Las leyes anticatólicas estuvieron vigentes en México hasta la reforma constitucional de 1992.

⁵ DEGOLLADO GUÍZAR, Jesús, *Memorias del último general en jefe del ejército cristero*, México, Editorial Jus, 1957, p. 278 Es notable la amargura que expresa el general Degollado Guízar cuando en el licenciamiento de las fuerzas cristeras expresa: “Cómo hombres, cábenos también otra satisfacción, que jamás podrán arrebatarlos nuestros contrarios: la Guardia Nacional (sic) desaparece, no vencida por sus enemigos sino, en realidad, abandonada por aquellos que debían recibir, los primeros, el fruto valioso de sus sacrificios y abnegaciones. - ¡Ave, Cristo, los que por ti vamos a la humillación, al destierro, tal vez a una muerte ingloriosa, víctimas de nuestros enemigos, con todo rendimiento, con el más fervoroso de nuestros amores, te saludamos, y, una vez más, ¡te aclamamos Rey de nuestra patria! ¡Viva Cristo Rey!

Posteriormente, el presidente Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940) profundizó en la deriva del régimen hacia la izquierda⁶ y en el enfrentamiento contra la Iglesia Católica, lo que provocó la “Segunda Cristiada”.

Ese era el entorno nacional e internacional que rodeó el nacimiento de la Unión Nacional Sinarquista. No es casual el que haya nacido en León, Guanajuato, del Bajío mexicano, teniendo sus principales centros de apoyo en los lugares en los que se habían tenido mayor presencia los cristeros. Por eso sus integrantes, que siempre defendieron la lucha pacífica, provenían de todas fuerzas que directa o indirectamente, habían sido apoyadas por la Iglesia Católica y que ideológicamente se nutrían de su doctrina social. Algunos de sus dirigentes pertenecían —o había pertenecido— a organizaciones secretas como “Las Legiones” y “La Base”. Se trataba de una organización política conservadora que, aunque inicialmente se negaba a actuar como partido político que participara en las elecciones, pretendía ser fiel a la necesidad de que los católicos participaran activamente en la política, con el propósito de hacer una patria que encarnara los ideales católicos.

Cuando nace el sinarquismo, estaban triunfando las ideologías nazi-fascistas. En España, con Francisco Franco, triunfaban las fuerzas de la derecha, encabezadas por la Falange del José Antonio Primo de Rivera y, con la ayuda del nazifascismo, estaban venciendo a la república, que contaba con la ayuda de la Unión Soviética. Como había algunas afinidades ideológicas con esos movimientos,⁷ en la búsqueda de un patriotismo católico, el sinarquismo también copió parte de su estética como saludos, uniformes, brazaletes, educación paramilitar y, como algo más evidente, su bandera que, indefectiblemente, recuerda a la bandera nazi.⁸ Por eso —y por sus principios— se la ha considerado como un partido filo-nazi que, aparentemente, estaba en acuerdo con Alemania para que, eventualmente, sirviera a los intereses del expansionismo germano, menguando al imperialismo de Estados Unidos.

Al término de la Segunda Guerra Mundial todos los movimientos nazi-fascistas se habían desprestigiado, en parte por las atrocidades que habían cometido y en parte por el relato que de ellas hicieron las potencias vencedoras. Las excepciones eran la España de Francisco Franco, con la Falange, y el Portugal de Antonio de Oliveira Salazar, con su *Estado novo*. Ambos países, que fueron bloqueados durante varios años por las potencias vencedoras, seguían manteniendo, en mayor o menor grado, las mismas ideologías con las que comulgaba al inicio el sinarquismo.

Entre los liderazgos sinarquistas que destaca el autor, es de mencionarse a Salvador Abascal, quien le dio al movimiento gran presencia en todo México, haciendo alarde de práctica católica combativa en el estado de Tabasco, en el cual

⁶ Entre otras muchas medidas, reformó el Artículo 3 constitucional, disponiendo que la educación en México sería “socialista”.

⁷ Como su anticomunismo y su lucha contra la masonería.

⁸ Es roja, con un círculo blanco en medio, en el cual está, en verde, la silueta de México. Fuera del círculo están en blanco las letras UNS.

se había recrudecido la lucha contra la Iglesia Católica. Siendo, como era, un político carismático, no sólo logró una gran concentración de católicos en Villahermosa (marzo 3 de 1938), en franco desafío al régimen anticatólico federal y estatal, que estaba en manos de Tomás Garrido Canaval, sino que también llevó al sinarquismo a su mayor expansión.⁹

Como menciona el autor, el sinarquismo estaba muy cerca de la Iglesia Católica y ésta también estaba en crisis. Entre los años 1962 y 1965 se había realizado el Concilio Vaticano II que, convocado por el Papa Juan XXIII y seguido por el Papa Paulo VI, pretendió la puesta al día de la Iglesia Católica ante “los signos de los tiempos”.¹⁰ Sin embargo, esa puesta al día también provocó una división en la institución eclesiástica, habiéndose formado dos grupos irreconciliables: los progresistas y los tradicionalistas. Los primeros propugnaban por una mayor participación de la Iglesia en los problemas sociales, propiciando, en su extremo, la teología de la liberación, ello además de reformas litúrgicas que, en más de una ocasión, han estado cerca del sacrilegio. Los segundos querían seguir siendo fieles al Concilio de Trento (1545-1563) y se resistían a los cambios litúrgicos, así como a la reinterpretación de algunos dogmas que habían sido piedra angular de la Iglesia Católica, como el tantas veces mencionado por los Papas en los documentos oficiales de que “fuera de la Iglesia no hay salvación” (*Extra Ecclesiam nulla salus*), dado que la institución se abrió a “los hermanos separados”.

La división en la Iglesia del postconcilio, que era fuente inspiradora del movimiento sinarquista, también incidió en éste y los sinarquistas estaban ante la disyuntiva de mantenerse con un movimiento político católico a ultranza, que sólo fuera un grupo de presión o que, por el contrario, de él naciera un partido político dentro de la institucionalidad.

La nueva realidad política hizo que, en varios países, la participación de los católicos en la política se hiciera por medio de la democracia cristiana, ante la cual, destacados líderes sinarquistas, como Celerino Salmerón, expresamente se querían distanciar, porque afirmaban que sólo se trataba de socialismo rociado por agua bendita. Sin embargo, otro grupo sí quería que del sinarquismo naciera un partido político, y así se gestó el nacimiento, en 1971, del Partido Demócrata Mexicano (PDM), el cual obtuvo su registro en 1978, mismo que perdió en las controvertidas elecciones de 1988, al haber obtenido sólo el 1.31% de los votos.¹¹

⁹ Cfr. BORREGO ESCALANTE, Salvador, *América peligra*, México, 3a. ed., p. 653. También Abascal había creado una colonia de católicos, llamada “María Auxiliadora” en Baja California Sur (1942). “Abascal había sus cualidades de conductor de hombres y su acertada afirmación de que en esta clase de luchas el jefe debe serlo a la cabeza de todos los peligros. Más tarde habría de convertirse el organizador de las grandes concentraciones de Guanajuato, Guadalajara, Acámbaro y Morelia, hasta que su movimiento —indoblegable en ataques frontales— habría de ser escindido y debilitado por dentro”.

¹⁰ Es un tópico el comentario de que el Papa Juan XXIII, a los pocos meses de su elección, abrió las ventanas del palacio apostólico y dijo: “Es necesario que entre la luz a la Iglesia” de ahí el *aggiornamento*.

¹¹ Deliberadamente —o como referencia a la bandera de la UNS— la bandera del PDM indefectiblemente también parece añorar viejas “glorias”: es roja con un círculo blanco en el cual está la silueta de un gallo, con las letras “PDM”.

El sinarquismo no había tenido partido político desde que, en 1949, se le canceló el registro al Partido Fuerza Popular.

Los sinarquistas formaban un partido político sin abandonar su lucha particular como Unión Nacional Sinarquista, buscando alianzas con partidos afines como el Partido Acción Nacional (PAN) con el que coincidían en algunos postulados, aunque los diferenciaban las bases, porque el sinarquismo tenía un fuerte apoyo entre los campesinos, en tanto que el PAN lo tenía en las clases medias y medias altas. El autor recuerda que en 1952 el sinarquismo apoyó totalmente a Efraín González Luna como candidato del PAN a la presidencia de la república, pero no lo hizo en 1964 con el también candidato del PAN José González Torres, a pesar de que éste había sido presidente de la Acción Católica de la Juventud Mexicana (ACJM).

El PDM aglutinó no sólo a sinarquistas, sino también personas que eran ajenas al movimiento y, lo que era más grave, a personas que no comulgaban con todo el ideario sinarquista. Por eso se dice que tuvo poco apoyo popular, porque había perdido la esencia derivada de su origen, y —como afirma el autor— en la actualidad continúa la discusión sobre la conveniencia de crear un nuevo partido político o mantenerse, como hasta ahora, como una asociación política nacional reconocida como tal, el 9 de abril de 1999. Quienes consideraron conveniente la creación de un nuevo partido político dieron vida al Partido Alianza Social que, aunque parezca irónico, en 2000 se unió al Partido de la Revolución Democrática, postulando para presidente de la república a Cuauhtémoc Cárdenas y a Andrés López Obrador para jefe en el entonces Distrito Federal. Ese mismo año, el Partido Alianza Social perdió su registro.

Finalmente, el autor cuestiona cuál puede ser el futuro de la Unión Nacional Sinarquista dado que, por una parte, quiere ser fiel a la razón de su existencia: ser un cauce para que los católicos tengan participación política que hagan posible una patria en la que se concrete la doctrina social de Iglesia Católica y, por otra parte, se enfrenta a una realidad liberal, en la cual ya no tienen cabida las ideas fundamentalistas de los años treinta. Sin embargo, el autor asegura que el estudio del sinarquismo es necesario porque, a pesar de toda la evolución social que ha tenido México, sigue habiendo un sustrato importante de mexicanos que están de acuerdo con la UNS en temas delicados de la agenda nacional, como el de la lucha contra el aborto y el de las uniones entre homosexuales.

La obra que se reseña constituye un estudio muy completo sobre el sinarquismo y no se puede entender la realidad política y social de México de los últimos cien años, si no se analiza a la Unión Nacional Sinarquista.