

e-ISSN: 2594-1879

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



IURIS TANTUM

Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas

Facultad de Derecho

AÑO XXXVIII NÚMERO 39 2024

Universidad
Anáhuac México

MÉXICO SEXTA ÉPOCA

IURIS TANTUM

2024

Iuris Tantum, Año XXXVIII, Sexta época, núm. 39, enero-junio de 2024, es una publicación semestral editada por Investigaciones y Estudios Superiores (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 8800, ext. 104. <https://www.anahuac.mx/mexico>
Editor responsable: Carlos de Jesús Becerril Hernández.

Reserva de Derechos al Uso Exclusivo: 04-2022-080416584700-102 e 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: 1 de junio de 2024.

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

Dr. Jose Rodrigo Pozón López

VICERRECTORES ACADÉMICOS

Dr. José Honorio Cárdenas Vidaurri

DIRECTOR DE INVESTIGACIÓN

Lic. Alexander Ramírez López

EDITOR DE REVISTAS ACADÉMICAS

FACULTAD DE DERECHO

Dr. Alfredo Dagdug Kalife

DIRECTOR

Dr. Javier Espinoza de los Monteros Sánchez

COORDINADOR DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
JURÍDICAS

EQUIPO EDITORIAL

EDITOR

Dr. Carlos de Jesús Becerril Hernández

Universidad Anáhuac México

CONSEJO ASESOR

Dr. Ricardo Alonso García

Universidad Complutense de Madrid, España

Dr. Raúl Canosa Usera

Universidad Complutense de Madrid, España

Dr. José Ramón Cossío Díaz

El Colegio Nacional, México

Dr. Alfonso Fernández Miranda Campoamor

Universidad Complutense de Madrid, España

Dr. Raffaele de Giorgi

Universidad de Salento, Italia

Dra. María del Refugio González

División de Estudios Jurídicos, CIDE, México

Dra. Marta Lorente

Universidad Autónoma de Madrid, España

Dra. Milagros María Otero Parga

Universidad de Santiago de Compostela, España

Dr. Bernardo Pérez Fernández del Castillo

Notaría Pública Número 23, México

Ministra Dra. Margarita Ríos Farjat

Suprema Corte de Justicia de la Nación, México

Dra. Elisa Speckman Guerra
Universidad Nacional Autónoma de México, México

COMITÉ EDITORIAL

Dra. Araceli Almaraz Alvarado
El Colegio de la Frontera Norte, México

Dr. Gustavo del Ángel Mobarak
División de Economía, CIDE, México

Dr. Luis Fernando Ávila Salcedo
Universidad Anáhuac México, México

Dra. Ingrid Bleynat
King's College London, Reino Unido

Dra. Leticia Bonifaz Alfonzo
Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Santiago Botero Gómez
Instituto Mexicano de Estudios Estratégicos en Seguridad
y Defensa Nacionales, México

Mtro. Antonio Campuzano Rosales
Instituto Panamericano de Geografía e Historia, México

Dr. Luis Carranza Figón
Universidad Anáhuac México, México

Dr. José María Coello de Portugal
Universidad Complutense de Madrid, España

Dr. Josep Escrig Rosa
Universitat de València, España

Dra. María Guadalupe Fernández Ruíz
Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dra. Viviana Kluger

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dr. Rafael Estrada Michel

Tiempo de Derechos, México

Dr. Luis Jáuregui

Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México

Dra. Carolina León Bastos

Universidad Anáhuac México, México

Dr. Manuel Lucas Durán

Universidad de Alcalá, España

Dr. Pablo Mijangos

Southern Methodist University, Estados Unidos de América

Dra. María del Ángel Molina Armenta

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Magistrada Dra. Mariana Moranchel Pocaterra

Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, México

Dra. Ana Brisa Oropeza Chávez

Universidad Veracruzana, México

Dr. José Félix Palomino Manchego

Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú

Dra. Camila Perochena

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

Dr. Ítalo Andrés Reyes Romero

Universidad Anáhuac México, México

Dra. Iliana Marcela Quintanar Zárate

División de Historia, CIDE, México

Magistrado Camilo Suárez Aldana

Jurisdicción Especial para la Paz, Colombia

Dra. Maria Elizabeth Teixeira Guimaraes Rocha
Superior Tribunal Militar, Brasil

Dra. Sughei Villa Sánchez
Universidad Anáhuac México, México

Dr. Víctor Alejandro Wong Meraz
Universidad Autónoma del Estado de México, México

ASISTENTE EDITORIAL

Lic. Julieta Becerril Romero
Universidad Anáhuac México, México

CONTENIDO

ARTÍCULOS

Las sociedades por acciones simplificadas en México. Un análisis de su legislación	12
<i>The simplified joint-stock companies in Mexico. An analysis of its legislation</i> Elisa Marcaccini ILP Global Bitar Abogados, S.C., México	
Cuarta Revolución Industrial y su impacto en el gobierno electrónico en México. Una reflexión desde la idea de Construcción de Com- unidades de Cipriano Sánchez García	45
<i>Fourth industrial revolution and its impact on e-government in Mexi- co. A reflection from the idea of Community Building by Cipriano Sánchez García</i> Edgar Vásquez Cruz Kaspersky Lab, México	
El mercado de valores, una herramienta de acceso y dispersión de la riqueza	75
<i>The securities market, a wealth access and dispersion tool</i> Edgar Trueba Paz y Puente Morgan Stanley, México	

Notas sobre la defensa legal del genocida Tigre Toño y su pandilla . 103
Notes on the legal defense of the genocidal Tigre Toño and his gang

Emilio Román Zavaleta
Auren Legal-Mercantil, Propiedad Intelectual, México

Legislación mexicana sobre precursores químicos y químicos esenciales utilizados en la producción de sustancias de abuso, 1926-1997 130

Mexican legislation on chemical precursors and essential chemicals used in the production of substances of abuse, 1926-1997

Rita Sumano González
El Colegio de México, México

RESOLUCIONES Y CRITERIOS JURISDICCIONALES RELEVANTES

Tema: VIH. Derecho a la atención ininterrumpida en salud pública

Amparo en revisión 227/2020 “Las instituciones públicas de salud deben garantizar el tratamiento requerido por los pacientes con VIH/SIDA, de forma oportuna, permanente, constante y sin interrupciones” 162

Amparo in revision 227/2020 “Public health institutions must guarantee the treatment required by patients with HIV/AIDS in a timely, permanent, constant and uninterrupted manner”

José Manuel Espinosa Gutiérrez
Suprema Corte de Justicia de la Nación, México

RESEÑAS

- Sobre Nora Jaffary, Historia del aborto en México 170
Ana Gabriela Cabrera Avila
Universidad Anáhuac México, México
- Sobre Verónica Martínez Martínez, Derecho procesal de la seguridad social 178
Alberto Herrera Pérez
Consultor en temas de seguridad social y administrativos, México

ARTÍCULOS

**Las sociedades por acciones simplificadas en México.
Un análisis de su legislación**

***The simplified joint-stock companies in Mexico.
An analysis of its legislation***

ELISA MARCACCINI

ILP Global Bitar Abogados, S.C., México

elisawave01@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0009-7238-5230>

Recibido: 15/03/2024

Aceptado: 06/05/2024

<https://doi.org/10.36105/iut.2024n39.01>

RESUMEN

El presente trabajo se adentra en el estudio de la más reciente figura jurídica implementada en la legislación especializada de materia mercantil en México: las sociedades por acciones simplificadas (SAS). Incluidas en la Ley General de Sociedades Mercantiles en el año 2016, dichas sociedades se han convertido en una atractiva opción para quienes desean adentrarse por primera vez en el mundo comercial. Sin embargo, dicha regulación no ha tenido, en la actualidad, ningún tipo de modificación y/o actualización, lo cual ha creado, con el paso del tiempo, diversas interrogantes acerca de aspectos que resultan de suma relevancia para el correcto desarrollo, tanto en lo económico como en la seguridad jurídica, del Estado mexicano. El objetivo de la presente investigación es la identificación de lagunas y áreas de oportunidad

dentro de la regulación de las SAS en México mediante el análisis deductivo y cualificativo de esta, así como el estudio comparado con la regulación de dicha figura en ciertos países hispano-hablantes, para así proponer algunos ejemplos de mejora y actualización de la misma.

Palabras clave: sociedades mercantiles, derecho mercantil, derecho societario, derecho comparado.

ABSTRACT

This article studies the most recent legal figure implemented in the specialized legislation on commercial matters in Mexico: the simplified joint-stock companies (SAS). Included in the General Law of Commercial Companies in 2016, the SAS have become an attractive option for those who wish to enter the commercial world for the first time. However, such regulation has not had, to date, any kind of modification and/or update, which has created, with time, several questions about aspects that are of utmost relevance for the proper development, both economically and in the legal security, of the Mexican State. The objective of this research is to identify lacunae and areas of opportunity within the regulation of SAS in Mexico through a deductive and qualitative analysis of the same, as well as a comparative study with the regulation of such figure in certain spanish-speaking countries, in order to propose some examples of improvement and updating of said mexican regulation.

Keywords: commercial companies, commercial law, corporate law, comparative law.

Introducción

Desde 1883, mediante reforma del artículo 72 fracción x de la Constitución Política del año 1857, el Poder Legislativo de la Federación adquirió la facultad de legislar en materia mercantil, por lo que, en 1884, promulgó el primer Código de Comercio, en el cual se comenzaron a regular de manera uniforme para todos los comerciantes actuando en territorio nacional, las relaciones comerciales de los mismos. Posteriormente, se vio reemplazado por el Código de Comercio vigente hasta la actualidad, el cual fue publicado en Diario Oficial de la Federación el día 7 de octubre al 13 de diciembre de 1889, y que ha sido

el encargado de regular relaciones entre comerciantes, los que son considerados como tales de manera esporádica y, lo que concierne el presente análisis, el buen funcionamiento de lo que conocemos como sociedades mercantiles. Sin embargo, el día 04 de agosto de 1934 fue derogado el Capítulo I denominado “De las diferentes clases de sociedades mercantiles”, perteneciente al Título Segundo “De las Sociedades de Comercio” de la codificación en curso, siendo sustituido por la publicación en la misma fecha en el Diario Oficial de la Federación, de una nueva Ley llamada “Ley General de Sociedades Mercantiles”, cuyo objetivo fue separar un tema tan específico como la regularización de estos conjuntos de esfuerzos que buscan lograr un objetivo en común, de naturaleza lucrativa y de especulación comercial; así como adicionar un nuevo tipo de sociedad mercantil, el cual fue la Sociedad de Responsabilidad Limitada, siendo considerada como se establece dentro del texto de exposición de motivos del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos mediante la, en aquel entonces, llamada Secretaría de la Economía Nacional, siendo publicado en el Diario Oficial de la Federación el mismo 04 de agosto de 1934, una combinación entre las sociedades de personas y la conocida como Sociedad Anónima.¹

De la misma manera y con el paso del tiempo, la Ley General de Sociedades Mercantiles se ha modificado para poder adaptarse a las nuevas necesidades de las personas involucradas en la vida comercial del país, por lo que el 14 de marzo de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual esta ley se vio nuevamente adicionada en su Capítulo xvi, contemplando un nuevo tipo societario llamado sociedad de acciones simplificada (o por su acrónimo SAS), el cual propuso un cambio significativo a lo que conocemos en cuanto a estructura societaria, constitución de las mismas y, en general, al funcionamiento regular conocido desde la primera publicación de la Ley General de Sociedades Mercantiles. “Con dicho tipo social se busca cumplir con una de las finalidades primordiales del derecho mercantil, consistente en brindar mayor facilidad y agilidad en los negocios mercantiles”.²

¹ Secretaría de la Economía Nacional, Poder Ejecutivo, Exposición de Motivos de la Ley General de Sociedades Mercantiles, *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo LXXXV, núm. 30, 1934, p. 593, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsml/LGSM_orig_04a-go34_ima.pdf (fecha de consulta: 18 de enero de 2024).

² Gálvez Muñoz, Mauricio, Consideraciones sobre las Sociedades por Acciones Simplificadas, *Revista Mexicana de Derecho*, México, año xvii, núm. 18, enero-diciembre 2016, p. 45, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-mexicana-derecho/articulo/view/31326/28313> (fecha de consulta: 18 de enero de 2024).

Como se mencionó en el artículo *SAS como una alternativa para la micro, pequeña y mediana empresa: el emprendurismo*:

Esta iniciativa fue promovida con el fin de mostrar a los emprendedores y empresarios, lo cómodo que es crear una empresa, lo cual dejará de traducirse en complejos procesos burocráticos y altos costos, lo que también promoverá la formalización de las empresas.³

Esto, en el sentido de que incentiva a los comerciantes informales presentes en la economía de los Estados Unidos Mexicanos, a formar parte oficial y visiblemente del mismo, aportando al impulso del desarrollo del país y, de la misma manera, de la competencia entre los mismos.

Las SAS como se establece en el artículo 260 de la Ley General de Sociedades Mercantiles se conforma por uno o más personas físicas que únicamente serán responsables del pago de sus aportaciones, que se verán reflejadas en forma de cierta tenencia accionaria.⁴

Desde su creación en 2016, las SAS en México han experimentado un crecimiento constante, especialmente entre emprendedores y pymes. Este modelo ofrece una estructura simplificada, flexibilidad operativa y menores costos administrativos, siendo una alternativa popular a otras formas de sociedades mercantiles. La inclusión de las SAS responde a lineamientos internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y tratados sobre inversión extranjera directa (IED), con el objetivo de promover el desarrollo empresarial y facilitar la integración internacional.⁵ Como previamente

³ León Hernández, Gerardo y Ríos González, Sergio Cristonomar, SAS (Sociedad por Acciones Simplificadas) como una alternativa para la micro, pequeña y mediana empresa: el emprendurismo, *Horizontes de la Contaduría en las Ciencias Sociales*, México, año 4, núm. 7, julio-diciembre 2017, p. 52, disponible en: https://www.uv.mx/iic/files/2018/01/horizontes_07_art06.pdf (fecha de consulta: 18 de enero de 2024).

⁴ Art. 260 primer párrafo, Ley General de Sociedades Mercantiles, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSM.pdf> (fecha de consulta: 15 de febrero de 2024).

⁵ En materia de Acuerdos de Libre Comercio (ALC) bilaterales y multilaterales, México forma parte de: 1. La Alianza del Pacífico, con Chile, Colombia y Perú, 2. ALC con Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala Honduras y Nicaragua), 3. Perú (ACE 67), 4. Bolivia (ACE 66), 5. Japón, 6. Panamá, 7. Uruguay (ACE 66), 8. Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), 9. Israel, 10. Chile (ACE 41), 11. Unión Europea (EU), 12. Colombia, 13. Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Canadá, México y Estados Unidos (TLCAN), Acuerdos marco: 14. MERCOSUR (ACE N. 54). Acuerdos comerciales preferenciales: 15. Argentina (ACE No. 6), 16. MERCOSUR (ACE No.55) acuerdo sobre sector automotor, 16. Brasil (AAPCE No. 53), 17. Brasil (AAPR 38), Panamá (AAPA.25TM No. 14), 18. Ecuador (AAP 29). Acuerdos comerciales suscritos aún no vigentes: 19. Acuerdo de Asociación Transpacífico: Canadá, Estados Unidos, México, Perú, Chile, Nueva Zelanda, Australia, Japón, Malasia, Brunei, Singapur y Vietnam. (Tomado de Ramírez Martínez, Álvaro, La creación de la Sociedad por Acciones Simplificada: Análisis constitucional de este nuevo régimen en materia de Sociedades Mercan-

mencionado, hasta el 2017, es decir, un año después de la implementación de este tipo societario, el INEGI reportaba en México la existencia de 28.9 millones de emprendedores informales, los cuales resultaban en el 59.9% del sector trabajador en la población.⁶

Antes de la creación de las SAS, las opciones más comunes para constituir una empresa en México eran las sociedades anónimas (o por su abreviación, S.A.) y las sociedades de responsabilidad limitada (o por su abreviación, S. de R.L.). Sin embargo, estas formas de empresas tenían ciertas limitaciones y cargas administrativas que hacían que su constitución y operación fueran más complicadas y costosas, especialmente para pequeñas y medianas empresas. Con la creación de las SAS, se buscó ofrecer una alternativa más flexible y sencilla para constituir empresas en México, especialmente para emprendedores y pequeñas y medianas empresas, como previamente mencionado. Las SAS permiten tener un solo accionista, no requieren de un capital social mínimo y tienen menos formalidades y cargas administrativas que otros tipos societarios.

Sin embargo, aun siendo un tipo societario tan atractivo, hasta la actualidad no se ha regulado de manera completa y asertiva, ya que la legislación cuenta tanto con lagunas importantes, al tener poca, sino que nula regulación acerca de los lineamientos de transparencia a seguir, limitar únicamente al monto de las aportaciones a los accionistas en cuanto a responsabilidad. La delimitación vaga de los derechos de los mismos, la especificación de lo que conlleva que la sociedad, al ser uniaccionaria,⁷ se transforme a otra modalidad societaria, entre otros; como con limitaciones e impedimentos como tener una estructura legalmente definida que limita la flexibilidad para la estructura de la empresa, entre otros aspectos, al no tener la posibilidad de una tenencia accionaria preferente o emitir obligaciones, estar sujetas a una mayor fiscalización y control por parte de las autoridades regulatorias, especialmente al tener un solo accionista, entre otras.

A la luz de los hechos en cuanto a este tipo societario y la falta de debida regulación que a los siete años de su implementación sigue fal-

tiles, *Derecho Global. Estudios Sobre Derecho y Justicia*, México, 2017, p. 88. Fecha de consulta: 15 de febrero de 2024).

⁶ León Hernández, Gerardo y Ríos González, Sergio Cristonomar, SAS (sociedad por acciones simplificadas) como una alternativa para la micro, pequeña y mediana empresa: el emprendurismo, *Horizontes de la Contaduría en las Ciencias Sociales*, México, año 4, núm. 7, julio-diciembre 2017, p. 52, disponible en: https://www.uv.mx/iic/files/2018/01/horizontes_07_art06.pdf (fecha de consulta: 15 de febrero de 2024).

⁷ Sociedad conformada por un sólo accionista. Esta característica es propia de las SAS.

tando, surgen diferentes preguntas al respecto, entre las cuales las siguientes:

Conforme a lo que establece el acuerdo publicado en el DOF del 19 de diciembre de 2023, mediante el cual se establece un aumento a la cifra anual de ingresos a percibir por las SAS establecida en el artículo 260 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, estos no podrán superar los \$7,076,469.38⁸ y, de ser así, tendrán que transformarse a otro tipo societario, pero ¿esta disposición implica la necesidad de afiliarse con ulteriores accionistas con el fin de cumplir con lo establecido para los demás tipos societarios?; y de no existir la necesidad de afiliarse con más accionistas al transformarse como mencionado anteriormente, ¿no se estaría infringiendo la legislación con respecto de los requisitos de otras modalidades societarias que antecede la implementación de las SAS?

Por otro lado, según la Ley General de Sociedades Mercantiles en su artículo 263 fracción VI, la utilización de fedatarios públicos es optativa, ya que su constitución se lleva dentro del portal electrónico, sin embargo ¿cómo es posible que su validez frente a terceros si su constitución carece aparentemente de una formalidad tan importante en la constitución de las sociedades mercantiles?

Tomando en cuenta la nueva modalidad de constitución basada en el uso del certificado de firma electrónica avanzada, ¿se estaría equiparando el requisito de formalidad básica para la constitución de todos los demás tipos societarios a una firma que se equipara a una autógrafa y que lo único que prueba es la identidad de una persona, además de estar dejando la creación de un ente fundamental de la economía del país a la voluntad contractual de un individuo?; asimismo, al permitir la existencia de este tipo societario en su modalidad unipersonal, ¿no estaría facilitando el mal manejo o un indebido empleo de esta por parte de algún emprendedor malintencionado al no tener el escrutinio de opiniones diferentes como las tendría al contar con una asamblea de accionistas, por ejemplo?

Estas, entre muchas otras, son las dudas que la insuficiente y no exhaustiva regulación normativa llegan a crearse al detenerse a analizar la legislación a nuestra disposición.

⁸ Buenostro Sánchez, Raquel, Secretaría de Economía, Poder Ejecutivo, ACUERDO por el que se da a conocer el factor de actualización a los ingresos totales anuales de una Sociedad por Acciones Simplificada conforme a lo dispuesto en el artículo 260 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, *Diario Oficial de la Federación*, 2023, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5712736&fecha=28/12/2023#gsc.tab=0 (fecha de consulta: 16 de febrero de 2024).

Desarrollo

Como previamente mencionado, se podría deducir mediante la información brindada que las SAS se crearon exactamente para agilizar y facilitar el trámite de una constitución de empresas, por lo que al crear la legislación correspondiente, se eliminaron factores que, generalmente, entorpecen el comienzo de operaciones de las sociedades para que así poder generar mayor actividad económica a nivel local y nacional, dejando, sin embargo, aspectos del funcionamiento de dichas sociedades no regulados, por lo que se podría caer en arbitrariedad y/o prestarse para la comisión de ilícitos; y otras facultades de los accionistas, muy limitadas.

Para poder analizar si la regulación de las SAS es exhaustiva y apropiada para su legal existencia y correcto funcionamiento, debemos partir de las mismas bases del Derecho Mercantil, pero de manera más específica, de los lineamientos generales establecidos para las sociedades mercantiles.

Las sociedades, por definición literal del término, deriva del latín *sociĕtas* y se refiere a agrupaciones naturales o pactadas de personas, organizadas para cooperar en la consecución de determinados fines.⁹ Así bien, cuando hablamos de sociedades de carácter mercantil nos estamos refiriendo, en palabras del Doctor en Derecho Roberto L. Mantilla Molina, a una entidad jurídica creada por dos o más personas con el objetivo de realizar una actividad económica mediante la combinación de sus recursos y esfuerzos.¹⁰

Con lo anteriormente mencionado, cabe destacar que tanto el Código de Comercio como la Ley General de Sociedades Mercantiles no establecen per se una definición específica del concepto de “sociedad mercantil”, por lo que recurrimos, conforme a las reglas generales del Derecho Mercantil, al Código Civil de manera supletoria, el cual, en su Título Segundo, establece que las sociedades, tanto civiles como mercantiles, se consideran personas morales, es decir, que tienen una personalidad jurídica distinta de los propios integrantes, por lo cual obran y se obligan a través de sus representantes establecidos ya sea por ley o por los estatutos y escritura constitutiva de las mismas. En el mismo sentido, en su artículo 2688 establece que:

⁹ Real Academia Española, “sociedad”, en *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., [versión 23.6 en línea], España, disponible en: <https://dle.rae.es> (fecha de consulta: 16 de febrero de 2024).

¹⁰ Mantilla Molina, Roberto L., *Derecho Mercantil*, 29a. ed., México, Porrúa, 2018, p. 185 (fecha de consulta: 16 de febrero de 2024).

Artículo 2688.- Por el contrato de sociedad los socios se obligan mutuamente a combinar sus recursos o sus esfuerzos para la realización de un fin común, de carácter preponderantemente económico, pero que no constituya una especulación comercial.

Por lo tanto, podríamos concluir que una sociedad mercantil puede considerarse la agrupación de dos o más personas, las cuales aportan esfuerzos y/o recursos para lograr un fin en común de carácter lucrativo y con intención de especular comercialmente. Lo que diferencia las sociedades mercantiles de, por ejemplo, una sociedad civil es el carácter lucrativo y de especulación comercial de sus actividades preponderantes, es decir, lo que busca dentro del logro del fin común es la generación de una remuneración de carácter económico, así como buscar la ganancia máxima posible derivado de ello. Lo anterior, debido a que el mismo Código de Comercio establece en su artículo 75 las sociedades mercantiles como un acto de comercio¹¹, aspecto de interpretación muy ambigua, así como en su artículo 3o reputa como comerciantes tanto las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mexicanas, como las extranjeras o agencias y sucursales de las mismas que ejerzan actos de comercio dentro de la República Mexicana.¹² Asimismo, conforme a los artículos 1o y 4o de la Ley General de Sociedades Mercantiles, podría decirse que una sociedad tendrá el carácter de mercantil siempre y cuando cumpla con alguno de los tipos societarios establecidos por la misma.¹³

Desde una perspectiva basada meramente en lo establecido por el Código Civil Federal en su artículo 2688, podría considerarse contradictoria la diferenciación entre una sociedad de carácter mercantil y una de carácter civil, sin embargo, el mismo Código en artículos posteriores, establece que cualquier sociedad civil que adquiera la forma de alguno de los tipos societarios establecidos por la Ley General de Sociedades Mercantiles, como previamente mencionado, quedará sujeta al Código de Comercio y, por ende, será reputada comerciante.

Teniendo en mente la definición del término “sociedad mercantil” podemos adentrarnos ahora en las generalidades de las mismas. Lo primero que se necesita diferenciar cuando se habla de sociedades

¹¹ Art. 75, Ley General de Sociedades Mercantiles, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSM.pdf> (fecha de consulta: 22 de febrero de 2024).

¹² *Ibidem*, art. 3o.

¹³ Dávalos Torres, María Susana, *Manual de introducción al Derecho Mercantil*, 1a. ed., México, Nostra Ediciones, S.A. de C.V., 2010, p. 120, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3259/10.pdf> (fecha de consulta: 22 de febrero de 2024).

mercantiles, es que existen sociedades de personas (o *intuitu personae*), es decir, aquellas que se identifican por el nombre de sus socios y es más relevante ello que los montos aportados por los mismos; y sociedades de capital, en las cuales, en sentido contrario, tienen más relevancia el acopio de aportaciones monetarias que la identidad de sus propios accionistas.¹⁴

La diferencia fundamental entre una persona física comerciante y una persona moral radica en el velo corporativo. Este atributo otorga a la sociedad una personalidad jurídica separada, lo que limita la responsabilidad de los integrantes en caso de incumplimiento de obligaciones, conocido como “velo corporativo”. Este mecanismo protege el patrimonio de los integrantes hasta el monto de sus aportaciones. Sin embargo, el velo corporativo puede levantarse mediante un juicio si se demuestra que la sociedad fue constituida como fachada para realizar actos ilícitos. En tales casos, la sociedad puede ser declarada nula si su objeto social es ilícito o si realiza actos ilícitos para alcanzar sus fines.

Posteriormente, hay que destacar que, a excepción de la SAS, las sociedades mercantiles surtirán efectos frente a terceros al estar inscritas en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, por lo que es fundamental ser constituidas de manera formal frente a un fedatario público, ya sea un notario o un corredor.

El proceso de constitución de una sociedad mercantil comienza con la solicitud a la Secretaría de Economía (o por sus siglas SE) de la denominación o razón social que se requiera, ya que en ciertos casos puede que dicha denominación o razón social ya esté siendo utilizada por otra sociedad. Al obtener la autorización por parte de la secretaría, ésta tendrá una vigencia de noventa días para poder ser utilizada mediante la constitución formal de la sociedad, plazo que al terminarse, faculta a la SE a liberar de manera inmediata la denominación para poder ser solicitada por terceros. Posteriormente, se tendrá que elaborar el contrato social mediante asamblea constitutiva, sin embargo, en la práctica, éste es elaborado por los abogados o por el mismo fedatario público encargado de la formalización del mismo mediante la escritura pública constitutiva. Finalmente, al ser formalizado dicho contrato social, se tendrá que inscribir este acto en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del lugar establecido como domicilio de la sociedad para que pueda ser considerada como sociedad regular y surta efectos frente a terceros, así como registrarse en el Registro Federal de

¹⁴ Díaz Bravo, Arturo, *Derecho Mercantil*, 5a. ed., México, Iure Editores, 2017, p. 86, disponible en: https://www.academia.edu/42375757/Derecho_Mercantil (fecha de consulta: 25 de febrero de 2024).

Contribuyentes dentro de un plazo de 30 días contados a partir del día de su constitución formal y cumplir con demás avisos y registros frente entidades como el Registro Nacional de Inversión Extranjera, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto Mexicano de Propiedad Intelectual, entre otros, dependiendo de las modalidades y/o requisitos de la sociedad constituida.¹⁵

En el acta constitutiva se plasmarán los Estatutos Sociales de la sociedad, incluyendo aspectos esenciales como denominación o razón social, duración, domicilio, capital social y cláusula de inclusión o exclusión de extranjeros, y otros como la composición de los órganos internos de la sociedad. Para ello, es importante distinguir que, dentro de una sociedad mercantil, existe una asamblea de accionistas, el cual es el órgano supremo de la misma, encargado de acordar y/o ratificar toda operación y acto de la misma sociedad. Ésta será presidida por el presidente del consejo de administración o administrador único (órgano societario encargado de la representación de la misma, por lo que podrán realizar todas las operaciones inherentes al objeto de la sociedad, salvo lo que expresamente establezcan la ley y el contrato social),¹⁶ o podrán los mismos accionistas, por mayoría de votos o por unanimidad, decidir quién se desenvolverá en los cargos de Presidente, Secretario y Escrutadores (encargados de verificar el carácter de accionistas de los presentes en la asamblea, según establecido en los estatutos sociales).

Es importante destacar que, conforme a lo establecido por la Ley General de Sociedades Mercantiles, una sociedad puede celebrar tres tipos de asambleas dependiendo de los puntos del orden del día a tratar: ordinarias, extraordinarias y mixtas.

Una asamblea será ordinaria cuando no se ocupará de discutir asuntos específicos de una asamblea a extraordinaria,¹⁷ como por ejemplo lo son discusión y aprobación de estados financieros del ejercicio social terminado, otorgamiento y revocación de poderes, entre otros. Las asambleas ordinarias tendrán que ser celebradas por lo menos una vez al año en los cuatro meses inmediatos posteriores al término de cada ejercicio social.¹⁸

¹⁵ Díaz Bravo, Arturo, *Derecho Mercantil*, 5a. ed., México, Iure Editores, 2017, p. 305-306, disponible en: https://www.academia.edu/42375757/Derecho_Mercantil (fecha de consulta: 25 de febrero de 2024).

¹⁶ Art. 10, Ley General de Sociedades Mercantiles, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_General_de_Sociedades_Mercantiles.pdf (fecha de consulta: 25 de febrero de 2024).

¹⁷ *Ibidem*, art. 180.

¹⁸ *Ibidem*, art. 181.

Serán extraordinarias aquellas que traten de asuntos que impliquen modificaciones a los estatutos sociales como lo son, por ejemplo, la disolución de la sociedad, fusiones, cambios al objeto social, aumentos y/o reducciones de capital social, entre otros. Este tipo de asambleas podrán ser celebradas cuantas veces deseen o necesiten los accionistas.¹⁹

Cabe resaltar que, desde el decreto publicado el día 13 de junio de 2014 en el DOF por el cual se reformaron diferentes disposiciones de la misma Ley General de Sociedades Mercantiles en relación con la miscelánea en materia mercantil, publicaciones de las sociedades, especialmente las convocatorias a asambleas, se tendrán que realizar mediante el Sistema Electrónico de Publicaciones de Sociedades Mercantiles (o por sus iniciales, PSM, establecido por acuerdo publicado en el DOF el día 12 de junio de 2015 y entrado en vigor desde el día 15 del mismo mes y año), el cual fue encomendado a la Secretaría de Economía, por lo tanto, ya no será necesaria la publicación de dichas convocatorias en los periódicos de mayor circulación, ya que con el aumento de digitalización en cuestiones jurídicas, dicho método de publicación se había vuelto cada vez más obsoleto.²⁰

Asimismo, la sociedad contará con un órgano de vigilancia llamado comisario o consejo de vigilancia, el cual se encargará de auditar de manera interna el funcionamiento de la sociedad y de analizar las operaciones, registros y documentaciones de esta para así poder desarrollar el informe anual correspondiente, el cual se analiza en la asamblea general anual ordinaria de accionistas en la que se discuten y aprueban los estados financieros y balances de la sociedad.²¹

Habiendo identificado las varias partes y sus respectivas funciones de una sociedad mercantil, podemos adentrarnos en los diferentes tipos de las mismas y sus características especiales.

Cuando se habla de la inclusión de diferentes tipos societarios en la legislación mexicana, tenemos que remontar al siglo XIX, cuando se promulgaron las primeras leyes que regulaban la actividad mercantil en México. Sin embargo, el concepto de una sociedad mercantil existe desde las agrupaciones gremiales de comerciantes y artesanos, las

¹⁹ *Ibidem*, art. 182.

²⁰ Chacón Santana, María Fernanda, El nuevo sistema electrónico de publicaciones de sociedades mercantiles (PSM), *Perspectiva Jurídica UP*, México, año 3, núm. 5, junio-diciembre 2015, disponible en: <https://www.edkpublicaciones.com/up/index.php/indice/el-nuevo-sistema-electronico-de-publicaciones-de-sociedades-mercantiles-psm> (fecha de consulta: 25 de febrero de 2024).

²¹ *Ibidem*, art. 166.

cuales tenían como finalidad la organización de actividades, así como la defensa de sus intereses comunes.²²

La constitución de sociedades mercantiles tiene su fundamento en el artículo 9o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se establece lo siguiente: “Artículo 9o. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; [...]”.²³ De lo anteriormente mencionado, podemos extraer la importancia que estas actividades mantienen, es decir, al nivel de ser consideradas como un derecho fundamental para las personas como lo son el derecho de reunión y de asociación, en el entendido de que el primero hace referencia a una congregación transitoria la cual no trasciende a la creación de un ente jurídico individual e independiente; y el segundo a una agrupación de carácter permanente de la cual nace la persona moral de carácter mercantil, en lo que concierne la presente investigación.²⁴

Como el mismo texto constitucional lo menciona, dicha agrupación tiene que ser llevada a cabo con absoluto respeto al derecho ajeno y al orden público, así como absteniéndose de actuar de manera violenta. En cuanto a lo que hace al mencionado “objeto lícito”, este alude a la finalidad de la agrupación, es decir, el realizar actividades que no contravengan las buenas costumbres y el orden público, como establecido en el artículo 1830 del Código Civil Federal, ordenamiento supletorio a las disposiciones mercantiles.

Independientemente del tipo societario del que se trate, toda sociedad tiene elementos esenciales *sine qua non* la misma no puede subsistir legalmente. Estos se contemplan dentro de los estatutos sociales y dictan la pauta de las operaciones de una sociedad: la denominación o razón social, siendo la primera un nombre elegido por los accionistas y la segunda siendo conformada por los nombres de los integrantes de la misma; el domicilio, el cual será dictado por el lugar de inscripción al Registro Público de la Propiedad y del Comercio; la duración, la cual puede ser determinada o indefinida; el capital social, el cual, dependiendo del tipo societario, fluctúa el monto mínimo para poderse cons-

²² Dávalos Torres, María Susana, *Manual de introducción al Derecho Mercantil*, 1a. ed., México, Nostra Ediciones, 2010, p. 117, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3259/10.pdf> (fecha de consulta: 28 de febrero de 2024).

²³ Art. 9, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (fecha de consulta: 28 de febrero de 2024).

²⁴ Dávalos Torres, María Susana, *Manual de introducción al Derecho Mercantil*, 1a. ed., México, Nostra Ediciones, 2010, p. 118, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3259/10.pdf> (fecha de consulta: 28 de febrero de 2024).

tituir; y el objeto, en el cual se establece un listado de las actividades principales a las que dicha persona moral se va a dedicar.

Claramente existen otros aspectos de suma importancia, los cuales se encuentran tanto en los mismos estatutos, como lo es la inclusión exclusión de extranjeros (lo cual admite o excluye, lógicamente, la posibilidad de poder contar con inversión extranjera), como en los artículos finales, llamados “artículos transitorios”, de una escritura o póliza constitutiva y varían dependiendo de lo acordado por los accionistas, los cuales son la expresión de las aportaciones de cada uno de los accionistas y su respectiva división en diferentes tipos de acciones, en caso de contar en los mismos estatutos con dicha diferenciación; la composición del consejo de administración o del consejo de gerentes o, en caso de así decidirlo, quién se designará como administrador o gerente único; la designación de un comisario como órgano de vigilancia de la sociedad; los poderes que se otorgarán en adición a los ya establecidos para los integrantes del órgano de administración; entre otros.

Cabe mencionar que, aunque se haya formalizado la constitución de dicho ente jurídico ante un fedatario público, esto no implica que surta efectos ante terceros, por lo que es de suma importancia que la sociedad se encuentre inscrita en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, como mencionado anteriormente. Dicho acto será comprobable mediante la boleta de inscripción en dicha institución, la cual es identificada con un código único conocido como Folio Mercantil Electrónico (FME). Posteriormente, todos los actos objeto de inscripción a registro que lleve a cabo la sociedad, serán registrados bajo el mismo número de Folio Mercantil Electrónico. La falta de dicha inscripción conlleva la consecuencia de la catalogación de la Sociedad como una de carácter irregular, sin embargo, es un error subsanable, ya que cualquier socio puede reclamar judicialmente su registro, por lo que no presupone la inexistencia de la misma.²⁵

La inscripción al Registro Público de la Propiedad y del Comercio, así como la custodia de la correspondencia, llevar y mantener contabilidad de las actividades comerciales, son consideradas obligaciones de los comerciantes, por lo que las sociedades mercantiles se encuentran sujetas a estos lineamientos por ser consideradas como tal.

Asimismo, es muy importante constatar que las decisiones de una sociedad mercantil serán tomadas por el órgano supremo de la misma,

²⁵ Dávalos Torres, María Susana, *Manual de introducción al Derecho Mercantil*, 1a. ed., México, Nostra Ediciones, 2010, p. 125, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3259/10.pdf> (fecha de consulta: 29 de febrero de 2024).

la asamblea de accionistas o de socios. Estas se diferencian entre asambleas de carácter ordinario, las cuales deberán ser celebradas por lo menos una vez al año dentro de los siguientes cuatro meses a la clausura del ejercicio social y abarcan temas como aprobación de estados financieros del ejercicio social inmediato anterior, otorgamiento y revocación de poderes, ratificación, revocación y/o nombramiento de los miembros del consejo de administración, consejo de gerentes, administrador o gerente único, o de comisarios, entre otros;²⁶ asambleas de carácter extraordinario, las cuales podrán celebrarse en cualquier momento y tratan temas que puedan modificar estatutos o aspectos fundamentales de la misma sociedad, por ejemplo, prórrogas en la duración de la sociedad, aumentos o reducciones de capital social, cambios en el objeto, la denominación o domicilio de la sociedad, disoluciones anticipadas, transformaciones o fusiones de la sociedad, amortización y emisión de acciones, tanto privilegiadas como de goce, emisión de bonos o cualquier asunto para los que la misma Ley General de Sociedades Mercantiles requiere cierto quórum especial;²⁷ y asambleas de carácter mixto, en las cuales se podrán tratar tanto temas de asambleas ordinarias como de las extraordinarias. Independientemente del tipo de asamblea que la sociedad requiera celebrar, éstas deberán de ser llevadas a cabo en el domicilio social de la misma, siempre y cuando no se establezca en los mismos estatutos sociales la posibilidad de tomar decisiones fuera del mismo, las cuales se conocen como resoluciones unánimes adoptadas fuera de asamblea o fuera de sesión de consejo (también conocidas como RUAs o RUFAs).²⁸

Las asambleas, ya sean ordinarias, extraordinarias o mixtas, necesitarán ser convocadas, por regla general, con quince días de anticipación o, en su caso, con la anticipación fijada en los mismos estatutos sociales, mediante publicación en el Sistema Electrónico de Publicaciones de Sociedades Mercantiles (PSM) de Secretaría de Economía,²⁹ el cual sustituyó desde el 12 de junio de 2015 mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación,³⁰ la manera previamente contem-

²⁶ Art. 181, Ley General de Sociedades Mercantiles, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSM.pdf> (fecha de consulta: 29 de febrero de 2024).

²⁷ *Ibidem*, art. 182.

²⁸ *Ibidem*, art. 143 y art. 178.

²⁹ *Ibidem*, art. 186.

³⁰ Guajardo Villareal, Ildefonso, Secretaría de Economía, Poder Ejecutivo, ACUERDO mediante el cual se establece el Sistema Electrónico de Publicaciones de Sociedades Mercantiles y las disposiciones para su operación, *Diario Oficial de la Federación*, 2015, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5396538&fecha=12/06/2015#gsc.tab=0 (fecha de consulta: 02 de marzo de 2024).

plada por la Ley General de Sociedades Mercantiles, la cual establecía la publicación de dicha convocatoria en el periódico de mayor circulación en la entidad sede de la sociedad en cuestión. El contenido de la convocatoria consistirá en el orden del día de los temas a discutir en la asamblea, la fecha y hora de la misma, así como la firma del del administrador, gerente, consejo de administración, consejo de gerente o de los comisarios que realicen la misma.³¹

Una vez entendida la estructura y funcionamiento básicos de las sociedades mercantiles, así como los órganos principales que intervienen en ello, podemos adentrarnos en la diferenciación de los tipos societarios que la legislación mexicana contempla.

La Ley General de Sociedades Mercantiles establece siete especies de sociedades mercantiles:

- I. Sociedad Anónima;
- II. Sociedad de Responsabilidad Limitada;
- III. Sociedad en Nombre Colectivo;
- IV. Sociedad en Comandita Simple;
- V. Sociedad en Comandita por Acciones;
- VI. Sociedad Cooperativa; y, tipo que es objeto de la presente investigación;
- VII. SAS.

Asimismo, a excepción de las sociedades cooperativas, todos los tipos societarios admiten la posibilidad de ser constituidas como sociedades de capital variable,³² lo que significa que, además de la parte fija del mismo, el cual se establece desde el acta constitutiva en los estatutos sociales, la sociedad podrá contar con cierta parte que podrá ser susceptible de aumentos y disminuciones por diferentes causas: admisión de nuevos socios o accionistas, aportaciones de los mismos y retiros parciales o totales de aportaciones.³³ Dichas modificaciones monetarias a la estructura de la sociedad deberán ser decididas, como previamente mencionado, mediante asambleas generales extraordinarias y deberán ser asentadas dentro del libro societario de variaciones de capital. En el caso en que los socios o accionistas decidan establecer su sociedad con un régimen de capital variable, la denominación o razón social

³¹ Art. 186, Ley General de Sociedades Mercantiles, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSM.pdf> (fecha de consulta: 02 de marzo de 2024).

³² Art. 1o, Ley General de Sociedades Mercantiles, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSM.pdf> (fecha de consulta: 02 de marzo de 2024).

³³ *Ibidem*, Art. 213.

elegida por los mismos, será seguida por las palabras “de capital variable”, o por su abreviación “de C.V.”, misma disposición que se establecerá en los estatutos sociales.³⁴

Los accionistas podrán elegir el tipo societario que más les convenga dependiendo de la naturaleza de las actividades a realizar, el número de socios o accionistas, entre otros, puesto que cada sociedad mercantil tiene características diferentes.

La S.A. es una sociedad de capital con un capital social dividido en acciones, permitiendo la participación de múltiples accionistas con responsabilidad limitada al monto de sus aportaciones. La S. de R.L. tiene un máximo de cincuenta socios cuyas obligaciones también están limitadas a sus aportaciones, con un órgano administrativo similar al de la S.A. La Sociedad en Comandita Simple (S. en C.) tiene socios comanditados con responsabilidad indefinida y socios comanditarios con responsabilidad limitada. La Sociedad en Comandita por Acciones (S. en C. por A.) sigue las reglas de las S.A. pero con características de la S. en C. La Sociedad en Nombre Colectivo (S. en N.C.) tiene socios con responsabilidad ilimitada, aunque pueden establecer límites para algunos, y permite tanto socios capitalistas como industriales. La sociedad cooperativa tiene su propia ley, opera bajo principios cooperativos y tiene responsabilidad limitada al monto de las aportaciones de los socios.

Finalmente, la SAS (por su abreviación “S.A.S.”) es un tipo societario relativamente nuevo, el cual se presta para constituir una sociedad uniaccionaria, con un capital social máximo de \$7,076,469.38 (siete millones setenta y seis mil cuatrocientos sesenta y nueve pesos 38/100 M.N.),³⁵ así como la posibilidad de constituirse electrónicamente mediante el programa informático a cargo de la Secretaría de Economía. Dicho tipo societario se analizará de manera más detallada posteriormente en la presente investigación.

Como previamente mencionado, el derecho mercantil ha estado presente desde la Edad Media en Europa, sin embargo, en México, podemos señalar como punto de partida oficial la época colonial, pues de

³⁴ *Ibidem*, Art. 215.

³⁵ Buenrostro Sánchez, Raquel, Secretaría de Economía, Poder Ejecutivo, ACUERDO por el que se da a conocer el factor de actualización a los ingresos totales anuales de una Sociedad por Acciones Simplificada conforme a lo dispuesto en el artículo 260 de la Ley General de Sociedades Mercantiles., *Diario Oficial de la Federación*, 2023, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5712736&fecha=28/12/2023#gsc.tab=0 (fecha de consulta: 02 de marzo de 2024).

la historia del derecho precolombino no se conoce lo suficiente para poder señalarla como época inicial.³⁶

El derecho mercantil en México tiene sus raíces en la legislación ibérica, desde las Ordenanzas de Bilbao del siglo XIII hasta las Ordenanzas de Burgos de 1379, sin embargo, durante el siglo XIX, se siguieron principalmente las directrices de las Ordenanzas de Bilbao.³⁷ En 1854 se emitió el primer Código de Comercio, conocido como Código Lares, el cual tuvo una corta vigencia debido a cambios políticos. En 1857, una nueva Constitución federal otorgó facultades legislativas en materia mercantil a la Federación, resultando en la expedición de un nuevo Código de Comercio en 1884, reemplazado luego en 1889 y que sigue vigente hasta hoy, aunque ha sido modificado a lo largo del tiempo.

En 1932 se publicó la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y en 1934 la Ley General de Sociedades Mercantiles, ambas sujetas a reformas para adaptarse a las necesidades cambiantes. Otras leyes importantes incluyen la Ley sobre Contratos de Seguros (1935), la Ley de Concursos Mercantiles (2000), la Ley de Navegación y Comercio Marítimos (1963), y la Ley Federal de Correduría Pública (1992).

Además, nuevas normativas mercantiles han surgido para regular áreas no contempladas en el Código de Comercio, como la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley de Mercado de Valores y la Ley Federal de Competencia Económica. Estas leyes abordan temas que van desde la propiedad industrial hasta la regulación de actividades que impactan en la economía mexicana.³⁸

Como es claro en el desarrollo histórico legislativo mexicano, la normativa nacional fue modificándose conforme a la demanda popular en las respectivas ramas del Derecho y, en lo que concierne el presente artículo, en especial la legislación mercantil. La Ley General de Sociedades Mercantiles es el claro ejemplo de dicho fenómeno, puesto que, el 14 de marzo de 2016 esta ley se vio nuevamente adicionada en su Capítulo XVI, contemplando un nuevo tipo societario llamado SAS, el cual propuso un cambio significativo a lo que conocemos en cuanto a estructura societaria, constitución de las mismas y, en general, al funcionamiento regular conocido desde la primera publicación de la Ley

³⁶ Dávalos Torres, María Susana, *Manual de introducción al Derecho Mercantil*, 1a. ed., México, Nostra Ediciones, 2010, p. 22, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3259/10.pdf> (fecha de consulta: 02 de marzo de 2024).

³⁷ *Ibidem*, p. 23.

³⁸ Dávalos Torres, María Susana, *Manual de introducción al Derecho Mercantil*, 1a. ed., México, Nostra Ediciones, 2010, p. 25, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3259/10.pdf> (fecha de consulta: 03 de marzo de 2024).

General de Sociedades Mercantiles. “Con dicho tipo social se busca cumplir con una de las finalidades primordiales del derecho mercantil, consistente en brindar mayor facilidad y agilidad en los negocios mercantiles.”³⁹

Si bien, como previamente mencionado, las SAS configuran un ámbito de estudio relativamente nuevo, el concepto de sociedades unipersonales se ha debatido por décadas, siendo un tema bastante controvertido en algunos casos, como expone Jorge Barrera Graf en su artículo dentro del Boletín Mexicano de Derecho Comparado, *La Sociedad Unimembre en el Derecho Mexicano*:

Hablar de una sociedad compuesta de un solo miembro parece plantear una *contradictio in terminis*; porque sociedad, en efecto, hace necesaria referencia a pluralidad de personas. Sería tanto como hablar de una comunidad o de una copropiedad con un único comunero o propietario: y así como en esta relación jurídica “la consolidación o reunión de todas las cuotas en un solo copropietario” hace cesar la copropiedad (artículo 976 del Código Civil) y convierte en propiedad; así, en la sociedad la reunión de todas las partes sociales en una sola persona es causa de su disolución (artículo 229, fracción IV. de la Ley General de Sociedades Mercantiles, LGSM).

No obstante, la sociedad unimembre existe, funciona y es cada día más frecuente, no sólo en nuestro país, sino en todo el mundo.⁴⁰

En el mismo sentido, podemos encontrar críticas a este tipo societario en el artículo *Sociedad Unimembre o Patrimonio de Afectación* de la Revista de la Facultad de Derecho de México de la Universidad Nacional Autónoma:

Hay sociedad cuando por lo menos dos personas unen sus esfuerzos o sus recursos para la realización del fin que se proponen. Este dato lo recoge la ciencia y la técnica jurídicas para su desarrollo. ¿Pero es éste el modo unificado y permanente de considerarla? Sociológicamente podemos responder que sí, ya que en la expresión lingüística de sociedad se implica la de agrupamiento, y el lenguaje no es sino una función mental colectiva, según feliz expresión del maestro Caso.

³⁹ Gálvez Muñoz, Mauricio, Consideraciones sobre las Sociedades por Acciones Simplificadas, *Revista Mexicana de Derecho*, México, año xvii, núm. 18, enero-diciembre 2016, p. 45, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-mexicana-derecho/article/view/31326/28313> (fecha de consulta: 03 de marzo de 2024).

⁴⁰ Barrera Graf, Jorge, *La Sociedad Unimembre en el Derecho Mexicano*, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año xii, núm. 35, mayo-agosto 1979, p. 315, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/1373/1631> (fecha de consulta: 03 de marzo de 2024).

¿Por qué razón —entonces— se sostiene en la actualidad, la posibilidad de sociedades unimembres? ¿Quiere esto decir que la evolución del Derecho rompe con la lógica, con la semántica y con la sociología? O existe un desenfoque del problema.⁴¹

Así bien, podemos notar que las SAS han sido presentes en el mundo jurídico mercantil desde hace décadas, sin embargo, en la legislación formal mexicana se incluyó hace poco más de siete años, adoptando dicha figura de la normativa de países latinoamericanos, como lo son, por ejemplo, Colombia y Argentina, y de países europeos, como lo es España.

Las SAS conllevan varias ventajas para todo aquel que busca emprender en la constitución de una nueva empresa, como podemos notar de una mejor manera desde la regulación y práctica colombiana, dado que incorporaron a su normativa este tipo societario con la misma intención de simplificar la constitución de nuevas sociedades mediante documentos privados y dotar de mayores libertades a los accionistas para que puedan ajustar el modelo a sus necesidades, así como por la necesidad de claridad en cuanto a la estabilidad de impuestos y muy poca flexibilidad contractual, denotando un atraso en la regulación societaria de Colombia,⁴² al ser más antigua que la de los Estados Unidos Mexicanos, o de países como Francia, Alemania y España: las SAS quedan sujetas a una naturaleza contractual, al quedar al amparo del acuerdo de voluntades de los accionistas o, inclusive del sólo accionista que quiera constituir la, lo que representa otra de las ventajas que propone esta novedosa modalidad.

De la misma manera podemos encontrar clara la limitación de la responsabilidad de los accionarios referente a la protección del patrimonio personal, ya que en caso de necesidad de hacer frente a alguna obligación, aquellos sólo tendrán que responder hasta el monto de sus respectivas aportaciones, el cual varía puesto que las SAS tampoco cuentan con un mínimo de capital social para su constitución.⁴³ Esto

⁴¹ Traslosheros Peralta, Carlos, Sociedad Unimembre o Patrimonio de Afectación, *Revista de la Facultad de Derecho de México de la Universidad Nacional Autónoma*, México, tomo xxxii, núms. 121, 122, 123, enero-junio 1982, p. 157, disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/121/pr/pr10.pdf> (fecha de consulta: 03 de marzo de 2024).

⁴² Jaramillo Martín, Ruby Stella, Diferentes miradas sobre la sociedad por acciones simplificadas (SAS) Tras un nuevo conocimiento, *Saber, Ciencia Y Libertad*, Colombia, vol. 9, núm. 2, julio 2014, p. 71, disponible en: <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/saber/article/view/2112/1608> (fecha de consulta: 03 de marzo de 2024).

⁴³ Reyes Villamizar, Francisco, Sociedad por Acciones Simplificadas: una alternativa útil para los empresarios latinoamericanos, *Themis: Revista de Derecho*, Perú, año 2011, núm. 59, enero-ju-

tomando en cuenta que en México es posible constituir una SAS de manera gratuita mediante el portal digital de la Secretaría de Economía, teniendo así a disposición la boleta de inscripción de la misma al Registro Público de la Propiedad y del Comercio en un lapso de veinticuatro horas. Además, al ser una sociedad de capital compuesto por acciones que se pueden clasificar como “especiales”, facilitan la superación, en cuanto a competencia económica, de otras sociedades con mayor agilidad; permiten la reinversión, entre otras actividades positivas para el impulso a la economía.

Finalmente, cabe mencionar que varios expertos en la materia tienen la firme creencia que, de igual forma, el procedimiento digital que se utiliza en la actualidad para la constitución de las SAS, servirá como antecedente para el impulso de la adopción del mismo para inscripciones en instituciones gubernamentales públicas como lo son, por ejemplo, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y el Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS).⁴⁴

La SAS, cómo establecido en el artículo 260 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, es aquella figura jurídica conformada por uno o más personas físicas, los cuales no podrán ser accionistas de otro tipo de sociedad mercantil siempre y cuando su participación en dichas sociedades mercantiles les permite tener el control de la sociedad o de su administración en los términos de la fracción III del artículo 2o de la Ley de Mercado de Valores,⁴⁵ en la cual se establece lo siguiente:

Artículo 2. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

[...]

III. Control, la capacidad de una persona o grupo de personas, de llevar a cabo cualquiera de los actos siguientes:

1. Imponer, directa o indirectamente, decisiones en las asambleas generales de accionistas, de socios u órganos equivalentes, o nombrar o destituir a la mayoría de los consejeros, administradores o sus equivalentes, de una persona moral.

nio 2011, p. 85, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5110619.pdf> (fecha de consulta: 03 de marzo de 2024).

⁴⁴ León Hernández, Gerardo y Ríos González, Sergio Cristonomar, SAS (Sociedad por Acciones Simplificadas) como una alternativa para la micro, pequeña y mediana empresa: el emprendurismo, *Horizontes de la Contaduría en las Ciencias Sociales*, México, año 4, núm. 7, julio-diciembre 2017, p. 55, disponible en: https://www.uv.mx/iic/files/2018/01/horizontes_07_art06.pdf (fecha de consulta: 04 de marzo de 2024).

⁴⁵ Art. 260 primer párrafo, Ley General de Sociedades Mercantiles, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSM.pdf> (fecha de consulta: 04 de marzo de 2024).

2. Mantener la titularidad de derechos que permitan, directa o indirectamente, ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital social de una persona moral.
 3. Dirigir, directa o indirectamente, la administración, la estrategia o las principales políticas de una persona moral, ya sea a través de la propiedad de valores, por contrato o de cualquier otra forma.
- [...]

Por ende, podemos concluir que los accionistas de una SAS podrán ser todos aquellos que no lo sean en otra sociedad mercantil, como explícitamente señala el artículo mencionado de la Ley General de Sociedades Mercantiles, así como consejeros, accionistas mayoritarios y/o directores generales o administradores de otra figura jurídica mercantil colectiva.

Otra de las principales ventajas de las SAS en México es que limita la responsabilidad de los socios o accionistas al monto de sus aportaciones, lo que brinda seguridad financiera a quienes deciden invertir en esta estructura empresarial. Además, no se requiere apartar porcentajes de las utilidades netas de la misma sociedad para un fondo de reserva, lo que otorga mayor flexibilidad financiera a la empresa.

Uno de los elementos cruciales en la operación de una SAS es el calificativo de micro y pequeña empresa, con un límite de ingresos anuales que se ajusta anualmente según la inflación. Dicha actualización es publicada cada diciembre en el Diario Oficial de la Federación y, conforme al Decreto en vigor desde el 1o de enero del año 2024, el monto máximo de ingresos anuales para el año en curso es por la cantidad de \$7,076,469.38 (siete millones setenta y seis mil cuatrocientos sesenta y nueve pesos 38/100 M.N.).⁴⁶ Esta limitación fomenta la participación de pequeños empresarios y emprendedores en la economía mexicana y asegura que las Sociedades por Acciones Simplificadas mantengan un tamaño adecuado.

Otra característica destacada de la SAS es su capacidad de transformarse en otro régimen societario en cualquier momento. Esta flexibilidad permite a los empresarios adaptarse a las necesidades cambiantes de su negocio sin restricciones significativas. Asimismo, es necesaria

⁴⁶ Buenrostro Sánchez, Raquel, Secretaría de Economía, Poder Ejecutivo, ACUERDO por el que se da a conocer el factor de actualización a los ingresos totales anuales de una Sociedad por Acciones Simplificada conforme a lo dispuesto en el artículo 260 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, *Diario Oficial de la Federación*, 2023, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5712736&fecha=28/12/2023#gsc.tab=0 (fecha de consulta: 04 de marzo de 2024).

su transformación en caso de rebasar el monto límite de ingresos anuales y, de no hacerlo, los mismos accionistas de la SAS serán responsables frente a terceros de manera subsidiaria, solidaria e ilimitada, así como sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad en la que hubieren podido incurrir, como establecido en el último párrafo del artículo 260 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.⁴⁷ Sin embargo, este rasgo particular de las SAS puede resultar bastante controversial, ya que al transformarse a otro tipo societario no es realmente necesaria la asociación con ulteriores accionistas, en el caso de haberse constituido como sociedad uniaccionaria, cuestión que rompe totalmente con la regulación de aquellos en la legislación mexicana y convirtiendo dichas nuevas sociedades en excepciones que, técnicamente hablando, podrían considerarse “ilegales”. Hasta el día de hoy no se ha logrado regular dichas transformaciones, convirtiéndose en una laguna legislativa bastante peligrosa, ya que puede prestarse a operaciones de dudosa procedencia y así perjudicar la permanencia a largo plazo de las SAS en la legislación nacional.

Otro aspecto fundamental, no solo de las SAS, sino de cualquier sociedad, son los estatutos de la misma, ya que fijan los parámetros, requisitos y lineamientos de funcionamiento y organización de una Sociedad Mercantil. Los estatutos de una SAS deben contener información detallada, incluyendo la denominación o razón social, los nombres y domicilios de los accionistas, el RFC y correo electrónico de cada uno de los accionistas, el domicilio de la sociedad, su duración, la forma en que los socios suscribirán y pagarán sus acciones, la naturaleza y conformación del capital social, el objeto de la sociedad, entre otros aspectos.⁴⁸ Esto, con la finalidad de garantizar que la SAS tenga una estructura sólida y que sus operaciones estén claramente definidas, lo que beneficia tanto a los accionistas como a terceros interesados en la empresa.

En cuanto a la gestión y administración de una SAS, el artículo 267 de dicha Ley establece que recaerá sobre un administrador, debiendo este ser uno de los accionistas y, de ser unipersonal, la sociedad contará con un administrador único facultado a la realización de todo acto y contrato que se establezca en el objeto social o que se relacionen directamente con la existencia y el funcionamiento de la misma.⁴⁹ Esta

⁴⁷ Art. 260 primer párrafo, Ley General de Sociedades Mercantiles, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LevesBiblio/pdf/LGSM.pdf> (fecha de consulta: 04 de marzo de 2024).

⁴⁸ *Ibidem*, art. 264.

⁴⁹ *Ibidem*, art. 267.

estructura fomenta la toma de decisiones ágiles y eficientes, ya que la representación de la sociedad recae en una misma persona y no en varias, sin embargo, podría ser razón de conflictos en los casos en los que la SAS esté compuesta por dos o más accionistas.

En el supuesto en que los accionistas deseen adoptar una forma de administración diferente, como un Consejo de Administración, deberán transformar la SAS en otro tipo de sociedad mercantil, lo que implica un proceso más formal y la intervención de un fedatario público.⁵⁰ Esta disposición, al igual que los límites económicos que se le imponen al tipo societario en cuestión, busca agilizar y garantizar que las empresas elijan la estructura de administración que mejor se adapte a sus necesidades y madurez.

Como en cualquier otra sociedad mercantil, el administrador de la SAS tiene la responsabilidad de presentar un informe anual de la situación financiera de la sociedad, sin embargo, este se presentará en el sistema electrónico de la Secretaría de Economía. La falta de presentación de este informe durante dos ejercicios consecutivos puede llevar a la disolución de la empresa, lo que enfatiza la importancia de la transparencia en la gestión de la SAS.

La asamblea de accionistas es el órgano supremo de la SAS y la toma de decisiones es realizada por mayoría de votos. Puede llevarse a cabo de manera presencial o mediante medios electrónicos si se establece un sistema de información adecuado, sin embargo, con independencia de la modalidad de la misma, se tendrá que llevar un libro de registro de resoluciones.⁵¹ En cuanto a la modalidad en los casos en que sea una sociedad unipersonal, el accionista será el órgano supremo de la sociedad. La convocatoria para dichas asambleas debe realizarse con al menos cinco días hábiles de anticipación mediante el sistema electrónico de la Secretaría de Economía y, si el administrador se rehusara en hacer dicha convocatoria, esta se podrá realizar de manera judicial. En cuanto a reglas de asambleas, podemos encontrar básicos lineamientos como el derecho de todos los accionistas a participar en las decisiones de la sociedad, con voz y voto, con acciones de igual valor e iguales derechos, el poder someter cualquier asunto a consideración de la asamblea por parte de los mismos accionistas (siempre y cuando se le solicite previamente al administrador por escrito o por medios electrónicos), el deber del administrador de enviar los asuntos a votar por

⁵⁰ *Ibidem*, art. 269, segundo párrafo.

⁵¹ Art. 266 segundo párrafo, Ley General de Sociedades Mercantiles, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSM.pdf> (fecha de consulta: 04 de marzo de 2024).

escrito o por medios electrónicos a los accionistas y señalar fecha de emisión de voto y, finalmente, la obligación de dichos accionistas de manifestar su voto por escrito o por medios electrónicos, ya sea presencialmente o fuera de la asamblea.⁵²

Entre las varias responsabilidades de los accionistas en una SAS, podemos encontrar las siguientes: garantizar la veracidad de la información proporcionada en el sistema electrónico de la Secretaría de Economía, responder por delitos cometidos a través de la empresa de manera subsidiaria o solidaria, y transformar la sociedad si se supera el límite de ingresos anuales. Estas responsabilidades refuerzan la importancia de la integridad y el cumplimiento de la ley en la operación de una SAS. Asimismo, el accionista único tendrá la obligación de inscribir en el sistema electrónico de la Secretaría de Economía todo aquel contrato celebrado con la sociedad,⁵³ así como la publicación de aviso en el mismo sistema electrónico de suscripción de la totalidad del capital social,⁵⁴ entre otras previamente mencionadas.

La SAS tiene restricciones específicas, como la limitación de su constitución a personas físicas autónomas y la obligación de que todos los accionistas posean una firma electrónica avanzada vigente. Además, los ingresos anuales de la misma, como mencionado, no pueden superar un límite determinado, lo que garantiza que estas empresas conserven su carácter de micro y pequeñas empresas. Asimismo, se prohíbe, por ejemplo, que los accionistas sean dueños de otras sociedades mercantiles si esto les permite tener el control o administración de la sociedad. Dichas restricciones con la finalidad de permanecer en una clasificación de “startups”, sin caer en la presunción de ser un tipo societario que pretende esquivar todos los requisitos, lineamientos y, sobre todo, formalidades que hasta su inclusión en la legislación mexicana se habían establecido para la constitución de nuevas sociedades mercantiles.

La SAS en México ofrece una estructura empresarial atractiva para nuevos emprendedores y pequeñas empresas, brindando ventajas como la limitación de responsabilidad, flexibilidad en la administración y requisitos de capital mínimos reducidos. Sin embargo, estas ventajas van acompañadas de responsabilidades importantes, como la presentación de informes anuales y el cumplimiento de límites de

⁵² *Ibidem*, art. 268.

⁵³ Art. 264 último párrafo, Ley General de Sociedades Mercantiles, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSM.pdf> (fecha de consulta: 05 de marzo de 2024).

⁵⁴ *Ibidem*, art. 265, segundo párrafo.

ingresos, lo cual hace que se pueda cumplir al máximo con los estándares de transparencia establecidos por las mismas legislaciones aplicables mexicanas.

Las SAS fueron incluidas en la legislación mexicana con diferentes objetivos, entre los cuales el poder agilizar y economizar la constitución de nuevas sociedades que apoyaran el crecimiento económico del país. Por lo tanto, en la misma Ley General de Sociedades Mercantiles, se establece desde 2016 un nuevo procedimiento de constitución especialmente para las SAS mediante el sistema electrónico de la Secretaría de Economía, el cual permitió que de manera gratuita y expedita, se pudieran crear miles de nuevas sociedades mercantiles que permitieron al público comenzar nuevas actividades económicas.

Para el procedimiento de constitución de una SAS, la Secretaría de Economía únicamente solicita dos requisitos: que todos los accionistas cuenten con firma electrónica (o “e.firma”) y que alguno de ellos cuente con la denominación previamente requerida en el módulo único de autorizaciones de la misma Secretaría de Economía. Una vez obtenida la firma electrónica, en caso de no contar previamente con ella, solicitada y autorizada la denominación sin ninguna condición, es decir, alguna situación ajena al solicitante que limite el uso de la misma, o prohibición se podrá iniciar el procedimiento de constitución electrónica de la sociedad, mismo que quedará finalizado hasta en 24 horas, de forma gratuita y sin intervención de algún fedatario público.⁵⁵

El primer paso en el proceso de constitución es la apertura de un folio dedicado a cada nueva sociedad que se está formando. Este funge como expediente único de cada nueva SAS y crea una estructura organizativa que facilita el seguimiento y la gestión de cada constitución.⁵⁶ Uno de los aspectos destacados de este procedimiento es la posibilidad que tienen los accionistas de seleccionar las cláusulas estatutarias de una lista proporcionada por la Secretaría de Economía a través del sistema electrónico a la hora de registrar en el mismo el objeto de la sociedad. Esto simplifica significativamente la redacción de los estatutos y reduce la necesidad de asesoramiento legal especializado en esta etapa.⁵⁷

⁵⁵ Secretaría de Economía, “*Sociedad por Acciones Simplificada (S.A.S.)*”, México, disponible en: <https://e.economia.gob.mx/guias/sociedad-por-acciones-simplificada/> (fecha de consulta: 05 de marzo de 2024).

⁵⁶ Art. 263 fracción I, Ley General de Sociedades Mercantiles, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSM.pdf> (fecha de consulta: 05 de marzo de 2024).

⁵⁷ Art. 263 fracción II, Ley General de Sociedades Mercantiles, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSM.pdf> (fecha de consulta: 05 de marzo de 2024).

Una vez seleccionadas las cláusulas estatutarias, se genera un contrato social de constitución de la SAS. Este contrato se firma electrónicamente por todos los accionistas utilizando la firma electrónica de cada uno, lo que garantiza la autenticidad y validez del documento, mismo que se entregará a los participantes de forma digital.⁵⁸

La Secretaría de Economía asume la responsabilidad de verificar que el contrato social cumpla con las disposiciones legales establecidas. Si cumple con todos los lineamientos establecidos en el artículo 264 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, el contrato se envía electrónicamente para su inscripción en el Registro Público de Comercio, emitiendo automáticamente la respectiva boleta de inscripción.⁵⁹ Este paso es fundamental para que la sociedad adquiera personalidad jurídica frente a terceros y pueda operar legalmente como sociedad regular. Por lo tanto, es lógico constatar que la existencia de la SAS se demuestra mediante el contrato social de constitución y la boleta de inscripción en el Registro Público de Comercio, ya que estos documentos son esenciales para respaldar la legalidad de la sociedad y proteger a los accionistas.⁶⁰

Si bien el uso de fedatarios públicos es opcional en este proceso, su participación puede ser valiosa para aquellos que deseen un mayor nivel de asesoramiento y supervisión legal.⁶¹ Sin embargo, esta flexibilidad permite que los accionistas opten por un enfoque más autónomo si así lo desean.

Una característica importante de este proceso es la responsabilidad de los accionistas en cuanto a la veracidad de la información proporcionada en el sistema. Los accionistas son responsables de garantizar la exactitud de los datos, y cualquier falsedad puede dar lugar a daños y perjuicios, así como a sanciones administrativas o penales, de ser el caso.⁶²

Finalmente, y de igual manera, se tendrán que seguir los siguientes lineamientos establecidos por la misma página web de Secretaría de Economía:

1. Permitir que el sistema electrónico de Secretaría de Economía verifique la disponibilidad de la denominación social.

⁵⁸ *Ibidem*, fracción III.

⁵⁹ *Ibidem*, fracción IV y V.

⁶⁰ *Ibidem*, fracción VII.

⁶¹ *Ibidem*, fracción VI.

⁶² Art. 263 fracción VIII, Ley General de Sociedades Mercantiles, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSM.pdf> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2024).

2. Firmar los términos y condiciones del uso de la misma para la constitución de la SAS.
3. Seleccionar la denominación social de tu SAS en el cuadro de diálogo que el sistema presenta.
4. Indicar quiénes serán los accionistas de la sociedad.
5. Indicar el domicilio de la sociedad.
6. Indicar la duración y la estructura accionaria de la sociedad.
7. Señalar la actividad principal y la forma de administración de la sociedad.
8. Firma del acto constitutivo o contrato social.
9. Inscribir la Sociedad en el Registro Público de Comercio (RPC).
10. Inscribir la Sociedad en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC).
11. Obtener la firma electrónica de la SAS.⁶³

La adopción de la figura de las SAS en México deviene, no solo del constante cambio en las necesidades de los comerciantes, sino que también de la presión ejercida por su inclusión en otros países hispano-hablantes, como lo son Colombia y Argentina en Suramérica, y España en Europa.

En México, la SAS destaca por combinar agilidad en su constitución y flexibilidad en la administración, fomentando la creación empresarial. En Colombia, la posibilidad de constituir una S.A.S. mediante documento privado ha simplificado el proceso, promoviendo la rápida creación de nuevas empresas. En Argentina, la opción de constituir una SAS en un solo acto mediante escritura pública ha impulsado el dinamismo empresarial. En España, aunque se requiere escritura pública para constituir una SAS, se ha establecido un marco sólido que respalda el crecimiento empresarial, con modificaciones legislativas recientes que demuestran su compromiso con este fin.

En México, la SAS se diferencia por su método de constitución, que elimina la intervención notarial y reduce los costos a través del Portal Electrónico de la Secretaría de Economía. En Colombia⁶⁴ y Argentina,⁶⁵ la constitución en línea mediante firma digital simplifica el

⁶³ Secretaría de Economía, *Sociedad por Acciones Simplificadas (S.A.S.)*, México, disponible en: <https://e.economia.gob.mx/guias/sociedad-por-acciones-simplificada/> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2024).

⁶⁴ Quintana, Catalina, *Cómo constituyo una SAS?*, *Magazine Lean Case*, Colombia, 2023, disponible en: <https://mag.leancase.co/como-constituyo-una-sas/> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2024).

⁶⁵ Portal Oficial del Estado argentino, *SAS: Sociedad por Acciones Simplificadas*, Argentina, 2017, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/sas-sociedad-por-acciones-simplificada> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2024).

proceso. Sin embargo, en España, aunque se permite la constitución electrónica, se requiere intervención notarial, lo que aumenta los costos y la duración del proceso.⁶⁶ La administración, según establecido por la legislación mexicana, recae en un Administrador Único, mientras que en Colombia, Argentina⁶⁷ y España⁶⁸ se permite la administración pluripersonal. Además, en México y España, los administradores deben ser accionistas, mientras que en Colombia y Argentina no es obligatorio.

En los cuatro países mencionados, los accionistas tienen responsabilidad subsidiaria, solidaria y limitada al monto de sus aportaciones. Sin embargo, España y México prohíben a los accionistas participar en otras sociedades, mientras que Colombia no establece restricciones claras al respecto.⁶⁹ Finalmente, en México y España, se establecen supuestos de transformación, como exceder ciertos límites de utilidades.⁷⁰ Colombia y Argentina no tienen especificaciones claras al respecto, lo que podría favorecer la elección de grandes empresas por este tipo societario, contradiciendo el propósito original de las SAS.

Consideraciones finales

La introducción de las SAS en México ha sido un avance significativo para simplificar y agilizar la formación de nuevas empresas. Desde la implementación en 2016 de un sistema electrónico a cargo de la Secretaría de Economía, se ha logrado un progreso notable en la creación expedita de miles de entidades mercantiles. Sin embargo, es esencial

⁶⁶ Autor anónimo, “¿Cómo crear una Sociedad Limitada?”, *Infoautónomos*, España, 2022, disponible en: <https://www.infoautonomos.com/tipos-de-sociedades/como-crear-una-sociedad-limitada/> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2024).

⁶⁷ Canosa Abogados, *El nuevo tipo societario en Argentina: Las Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS): Órganos de Gobierno y Administración*, Argentina, 2018, disponible en: <https://canosa.com/es/el-nuevo-tipo-societario-en-argentina-las-sociedades-por-acciones-simplificadas-sas-organos-de-gobierno-y-administracion/#:~:text=%C3%93rgano%20de%20administraci%C3%B3n,preescinda%20del%20%C3%B3rgano%20de%20fiscalizaci%C3%B3n> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2024).

⁶⁸ Arcudia Hernández, Carlos Ernesto; Torres Espinosa, Blanca y Orta Flores, Sara Berenice, *El régimen jurídico de la Sociedad Limitada Nueva Empresa en España*, Tlatemoani, España, agosto 2017, núm. 25, p. 7, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7277112.pdf> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2024).

⁶⁹ Chávez Macías, Adriana Guadalupe, *Análisis comparativo de la sociedad por acciones simplificadas en México y otros países*, *Ciencia Latina*, México, 2022, vol. 6, núm. 4, p. 8, disponible en: https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i4.4012 (fecha de consulta: 10 de marzo de 2024).

⁷⁰ Arcudia Hernández, Carlos Ernesto; Torres Espinosa, Blanca y Orta Flores, Sara Berenice, *El régimen jurídico de la Sociedad Limitada Nueva Empresa en España*, Tlatemoani, España, agosto 2017, núm. 25, p. 8, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7277112.pdf> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2024).

identificar áreas de oportunidad en la regulación actual para fortalecer la efectividad y la accesibilidad del proceso.

Una de las áreas de oportunidad identificadas es el sistema digitalizado de constitución de nuevas sociedades, que marca un precedente importante para la modernización de los procedimientos, no sólo mercantiles, sino que también para diferentes trámites ante instituciones como el IMSS o el SAT. Sin embargo, esta facilidad puede conducir a la creación de “empresas fantasmas”⁷¹ y a posibles evasiones de la justicia. Por lo tanto, se propone desarrollar un sistema de control exhaustivo de transparencia para evitar abusos.

Otra sugerencia es la implementación de un sistema automatizado de verificación de cláusulas estatutarias para garantizar el cumplimiento de los requisitos legales en la constitución de SAS. Esto facilitaría el proceso y evitaría posibles demoras debido a actividades no permitidas. Además, se destaca la importancia de herramientas de capacitación y comunicación para asegurar la comprensión completa de los requisitos y evitar errores involuntarios.

La estructuración de las SAS en México presenta desafíos adicionales debido a los requisitos y limitaciones establecidos por la Ley General de Sociedades Mercantiles, que no se aplican a otros tipos de sociedades. Esto incluye la obligatoriedad de contar con firma electrónica, la publicación anual de estados financieros y la restricción de ciertas actividades.⁷²

La regulación de las SAS plantea desafíos particulares en cuanto a su transformación, especialmente cuando son unipersonales. La interpretación de esta obligación queda a criterio de los interesados, lo cual contradice los estándares establecidos para otros tipos de sociedades. Esta discrepancia puede llevar a interpretaciones divergentes sobre la regulación y sus requisitos, generando incertidumbre sobre la asociación con más accionistas o la elección de otros tipos societarios.

Es crucial que la regulación de las SAS aclare cómo proceder en estos casos para evitar dichas interpretaciones subjetivas al texto

⁷¹ Sociedades utilizadas para la simulación de operaciones de carácter empresarial, con registro ante instituciones oficiales (en el caso de las Sociedades por Acciones Simplificadas, la base de datos de datos de Secretaría de Economía y el Registro Público de la Propiedad y del Comercio), pero sin capacidad de proveer servicios por los cuales fueron contratadas, con la intención de evasión de la aplicación de la ley. Dichas actividades pueden variar desde desvío de fondos en beneficio de particulares hasta emisión de facturas por dichos servicios cuya sociedad está imposibilitada para realizar.

⁷² León Tovar, Soyla H., La regulación imperativa de la sociedad por acciones simplificadas (SAS) en México, en contraste con la tendencia desregulatoria y con las SAS colombiana y francesa, *Revista Misión Jurídica*, Bogotá, Colombia, año 2017, núm. 12, enero-junio 2017, pp. 235-236, disponible en: <https://www.revistamisionjuridica.com/wp-content/uploads/2020/09/la-regulacion-imperativa.pdf> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2024).

legislativo que puedan afectar el funcionamiento económico y organizacional del país. Además, la transformación de una SAS unipersonal debería considerar aspectos como la asociación con más accionistas y seguir de manera estricta las formalidades establecidas por la Ley General de Sociedades Mercantiles, así como explorar innovaciones, por ejemplo, la tramitación en línea, para agilizar este proceso y garantizar su cumplimiento ante diversas instituciones gubernamentales.

Por lo mencionado, es esencial modernizar la legislación y regulación mercantil en México para adaptarse a los desafíos del entorno empresarial actual. Se requiere un enfoque integral que garantice la transparencia, la eficiencia y la seguridad jurídica en el proceso de constitución y operación de las SAS. Esto no sólo promoverá la innovación y el crecimiento empresarial, sino que también protegerá los intereses del país a nivel nacional e internacional.

Bibliografía

- ARCUDIA HERNÁNDEZ, Carlos Ernesto, TORRES ESPINOSA, Blanca y ORTA FLORES, Sara Berenice, *El régimen jurídico de la Sociedad Limitada Nueva Empresa en España*, Tlatemoani, España, agosto 2017, núm. 25, pp. 1-11, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7277112.pdf> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2024).
- BARRERA GRAF, Jorge, “La Sociedad Unimembre en el Derecho Mexicano”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XII, núm. 35, mayo-agosto 1979, pp. 313-336, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/1373/1631> (fecha de consulta: 03 de marzo de 2024).
- BUENROSTRO SÁNCHEZ, Raquel, Secretaría de Economía, Poder Ejecutivo, ACUERDO por el que se da a conocer el factor de actualización a los ingresos totales anuales de una SAS conforme a lo dispuesto en el artículo 260 de la Ley General de Sociedades Mercantiles., *Diario Oficial de la Federación*, 2023, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5712736&fecha=28/12/2023#gsc.tab=0 (fecha de consulta: 02 de marzo de 2024).
- CANOSA ABOGADOS, *El nuevo tipo societario en Argentina: las Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS): Órganos de Gobierno y Administración*, Argentina, 2018, disponible en: <https://canosa.com/es/el-nuevo-tipo-societario-en-argentina-las-sociedades-por-acciones-simplificadas-sas-organos-de-gobierno-y-administracion/#:~:text=%C3%93rgano%20de%20administraci%C3%B3n.,prescinda%20del%20%C3%B3rgano%20de%20fiscalizaci%C3%B3n.> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2024).

- ¿Cómo crear una Sociedad Limitada?, *Infoautónimos*, España, 2022, disponible en: <https://www.infoautonomos.com/tipos-de-sociedades/como-crear-una-sociedad-limitada/>
- CHACÓN SANTANA, María Fernanda, El nuevo sistema electrónico de publicaciones de sociedades mercantiles (PSM), *Perspectiva Jurídica UP*, México, año 3, núm. 5, junio-diciembre 2015, disponible en: <https://www.edkpublicaciones.com/up/index.php/indice/el-nuevo-sistema-electronico-de-publicaciones-de-sociedades-mercantiles-psm> (fecha de consulta: 25 de febrero de 2024).
- CHÁVEZ MACÍAS, Adriana Guadalupe, Análisis comparativo de la SAS en México y otros países, *Ciencia Latina*, México, 2022, vol. 6, núm. 4, p. 1-22, disponible en: https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i4.4012 (fecha de consulta: 10 de marzo de 2024).
- DÁVALOS TORRES, María Susana, *Manual de introducción al Derecho Mercantil*, 1a. ed., México, Nostra Ediciones, 2010, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3259/10.pdf> (fecha de consulta: 03 de marzo de 2024).
- DÍAZ BRAVO, Arturo, *Derecho Mercantil*, 5a. ed., México, Iure Editores, 2017, disponible en: https://www.academia.edu/42375757/Derecho_Mercantil (fecha de consulta: 25 de febrero de 2024).
- GÁLVEZ MUÑOZ, Mauricio, Consideraciones sobre las Sociedades por Acciones Simplificadas, *Revista Mexicana de Derecho*, México, año XVII, núm. 18, enero-diciembre 2016, pp. 41-53, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-mexicana-derecho/article/view/31326/28313> (fecha de consulta: 03 de marzo de 2024).
- GUAJARDO VILLAREAL, Ildefonso, Secretaría de Economía, Poder Ejecutivo, ACUERDO mediante el cual se establece el Sistema Electrónico de Publicaciones de Sociedades Mercantiles y las disposiciones para su operación, *Diario Oficial de la Federación*, 2015, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5396538&-fecha=12/06/2015#gsc.tab=0 (fecha de consulta: 02 de marzo de 2024).
- JARAMILLO MARTÍN, Ruby Stella, Diferentes Miradas Sobre La SAS (SAS) Tras un nuevo conocimiento, *Saber, Ciencia Y Libertad*, Colombia, vol. 9, núm. 2, julio 2014, pp. 71-87, disponible en: <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/saber/article/view/2112/1608> (fecha de consulta: 03 de marzo de 2024).
- LEÓN HERNÁNDEZ, Gerardo y RÍOS GONZÁLEZ, Sergio Cristonomar, SAS (SASs) como una alternativa para la micro, pequeña y mediana

empresa: el emprendurismo, *Horizontes de la Contaduría en las Ciencias Sociales*, México, año 4, núm. 7, julio-diciembre 2017, pp. 50-57, disponible en: https://www.uv.mx/iic/files/2018/01/horizontes_07_art06.pdf (fecha de consulta: 04 de marzo de 2024).

LEÓN TOVAR, Soyla H., La regulación imperativa de la SAS en México, en contraste con la tendencia desregulatoria y con las SAS colombiana y francesa, *Revista Misión Jurídica*, Bogotá, Colombia, año 2017, núm. 12, enero-junio 2017, pp. 215-240, disponible en: <https://www.revistamisionjuridica.com/wp-content/uploads/2020/09/la-regulacion-imperativa.pdf> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2024).

MANTILLA MOLINA, Roberto L., *Derecho Mercantil*, 29a. ed., México, Porrúa, 2018 (fecha de consulta: 16 de febrero de 2024).

Portal Oficial Del Estado Argentino, SAS: SAS, Argentina, 2017, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/sas-sociedad-por-acciones-simplificada> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2024).

QUINTANA, CATALINA, *¿Cómo constituyo una SAS?*, Magazine Lean Case, Colombia, 2023, disponible en: <https://mag.leancase.co/como-constituyo-una-sas/> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2024).

RAMÍREZ MARTÍNEZ, Álvaro, La creación de la SAS: Análisis constitucional de este nuevo régimen en materia de Sociedades Mercantiles, *Derecho Global. Estudios Sobre Derecho y Justicia*, México, año 2, núm. 6, julio-octubre 2017, pp. 85-106, disponible en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/dgedj/v2n6/2448-5136-dgedj-2-06-85.pdf> (fecha de consulta: 15 de febrero de 2024).

Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23ª ed., [versión 23.6 en línea], España, disponible en: <https://dle.rae.es> (fecha de consulta: 16 de febrero de 2024).

REYES VILLAMIZAR, Francisco, SASs: una alternativa útil para los empresarios latinoamericanos, *Themis: Revista de Derecho*, Perú, año 2011, núm. 59, julio-agosto 2011, pp. 73-87, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5110619.pdf> (fecha de consulta: 03 de marzo de 2024).

Secretaría De Economía, SAS (S.A.S.), México, disponible en: <https://e.economia.gob.mx/guias/sociedad-por-acciones-simplificada/> (fecha de consulta: 05 de marzo de 2024).

Secretaría De La Economía Nacional, Poder Ejecutivo, Exposición de Motivos de la Ley General de Sociedades Mercantiles, *Diario Oficial de la Federación*, México, Tomo LXXXV, núm. 30, 1934, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsmlgsml_orig_04ago34_ima.pdf (fecha de consulta: 18 de enero de 2024).

TRASLOSHEROS PERALTA, Carlos, Sociedad Unimembre o Patrimonio de Afectación, *Revista de la Facultad de Derecho de México de la Universidad Nacional Autónoma*, México, tomo xxxii, núms. 121, 122, 123, enero-junio 1982, pp. 155-162, disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/121/pr/pr10.pdf> (fecha de consulta: 03 de marzo de 2024).

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley General de Sociedades Mercantiles.

**Cuarta Revolución Industrial y su impacto
en el gobierno electrónico en México.
Una reflexión desde la idea de Construcción de
Comunidades de Cipriano Sánchez García**

*Fourth industrial revolution and its impact
on e-government in Mexico.
A reflection from the idea of Community Building
by Cipriano Sánchez García.*

EDGAR VÁSQUEZ CRUZ
Kaspersky Lab, México
edgar.vasquez.cr@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0006-4741-5950>

Recibido: 19/06/2023
Aceptado: 06/03/2024
<https://doi.org/10.36105/iut.2024n39.02>

RESUMEN

La Cuarta Revolución Industrial plantea una serie de oportunidades y retos para los gobiernos, quienes tienen la tarea de implementar acciones que permitan la igualdad de oportunidades para el desarrollo de todos los individuos. En ese sentido, este artículo analiza cuál es el alcance del gobierno electrónico en el contexto de la Cuarta Revolución Industrial para contribuir a la construcción de comunidad, vista como un entorno de bien común, de acuerdo con el análisis de este concepto que hace Sánchez, Cipriano en su libro *Construcción de Comunidad en*

*tiempos Posmodernos*¹ Para lograrlo, se realizó una revisión bibliográfica sobre los conceptos principales: Gobierno electrónico y Cuarta Revolución Industrial. Se tomó como referente principal la obra de Schwab, Klaus. *La Cuarta Revolución Industrial*² para estudiar este concepto. Se concluye que ambos términos están vinculados y se identifica la necesidad de ampliar los alcances del e-gobierno, para aprovechar las nuevas oportunidades en la creación de comunidad, mediante una propuesta del uso de las tecnologías disruptivas, para generar condiciones donde todos los sectores tengan acceso a las oportunidades de la economía digital.

Palabras clave: cuarta revolución industrial, gobierno electrónico, tecnologías de la información y comunicación, construcción de comunidad.

ABSTRACT

*The Fourth Industrial Revolution poses a series of opportunities and challenges for governments, who have the task of implementing actions that allow equal opportunities for the development of all individuals. In this sense, this article analyzes the scope of electronic government in the context of the Fourth Industrial Revolution to contribute to the construction of community, seen as an environment for the common good, according to the analysis of this concept made by Sánchez, C.³ in his book *Community Creation in Postmodern Times*.⁴ To achieve this, a bibliographic review was carried out on the main concepts: electronic government and the Fourth Industrial Revolution. The work of Schwab, K.:⁵ *Fourth Industrial Revolution*⁶ was taken as the main reference to study this concept. Finally, it is concluded that both terms are linked and the need to expand the scope of e-government is identified, to take advantage of the new opportunities in the creation of community, through a proposal for the use of disruptive technologies, to generate*

¹ Sánchez García, Cipriano, *Construcción de comunidad en tiempos posmodernos*, México, Grupo Editorial Siglo XXI, 2016.

² Schwab, Klaus, *La Cuarta Revolución Industrial*, México, Editorial Debate, 2017.

³ Sánchez García, Cipriano, *Construcción de comunidad en tiempos posmodernos...*, *op. cit.*

⁴ *Ibidem.*

⁵ Schwab, Klaus. *Fourth Industrial Revolution...*, *op. cit.*

⁶ *Ibidem.*

conditions where all sectors have access to the opportunities of the digital economy.

Keywords: *fourth industrial revolution, electronic government, information and communication technologies, community building.*

Introducción

La Cuarta Revolución Industrial, en la que vivimos actualmente, trae consigo una serie de cambios en los sistemas de producción al usar nuevas tecnologías disruptivas: la inteligencia artificial (IA), la robótica, el internet de las cosas (IoT), los vehículos autónomos, la impresión 3D, la nanotecnología, la biotecnología, la ciencia de materiales, el almacenamiento de energía y la computación cuántica, entre otros, afirma Schwab.⁷

De acuerdo con Klaus Schwab, fundador del Foro Económico Mundial, en su libro *La Cuarta Revolución Industrial*,⁸ estas nuevas tendencias en los sistemas de producción conllevan también una serie de transformaciones sobre la forma en que vivimos, nuestros hábitos de consumo, cómo nos relacionamos y la forma en que trabajamos.

Lo que caracteriza a la Cuarta Revolución Industrial y la diferencia de las anteriores, es la amplitud, velocidad y profundidad de los cambios asociados, los que obligan a los países a repensar estrategias para su implementación y desarrollo, pero también supone un replanteamiento de la participación humana en los sistemas productivos y el desarrollo de nuevas habilidades.

Schwab⁹ plantea que en la medida en qué pensemos cómo aprovechar la revolución 4.0, la humanidad se examinará a sí misma y analizará los modelos sociales subyacentes que estas tecnologías encarnan y habilitan, como una oportunidad de que mejore el estado del mundo.

Si bien estas tendencias en el mundo de la producción son apenas una realidad en algunos países como Japón, Corea, Alemania, Suiza y China, México tiene ante sí el reto de preparar las condiciones para la integración de sistemas automatizados, que permitan ampliar su competitividad internacional, tanto en términos de producción, como de mejor calidad de vida y oportunidades para sus habitantes.

⁷ Schwab, Klaus, *op. cit.*

⁸ *Idem.*

⁹ *Idem.*

Ya en el prólogo de la obra de Schwab se advierte que “...uno de los mayores desafíos para los gobiernos y las empresas es formar la fuerza laboral del futuro y, al mismo tiempo, ayudar a los trabajadores de hoy a hacer la transición a esta nueva economía”.¹⁰ Menciona que, si bien la industria presenta oportunidades de desarrollo, será necesario que los gobiernos replanteen sus estrategias para aprovechar el contexto, y adecuarse a él.

Esto implica remitirse al concepto de gobierno electrónico, que en general se refiere al empleo de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), para hacer más eficientes y eficaces a las administraciones públicas, mejorando los procesos y actividades del sistema público en beneficio de los ciudadanos. Este uso intensivo de las TIC está enfocado en simplificar, sistematizar, mejorar y abaratar sus procesos, pero también en facilitar la creación de canales que contribuyan a incrementar la transparencia y la participación ciudadana, pero implica también fomentar el desarrollo de una sociedad del conocimiento, como una condición primordial para alcanzar las metas sociales, políticas y económicas de los países.¹¹

La administración pública en México, apenas se encamina hacia esa ruta: un proceso de modernización, mediante el uso de las TIC, para aumentar la eficiencia de la gestión, mejorar los servicios a los ciudadanos y construir un marco de mayor transparencia de la información pública, así como proveer recursos para incentivar una mayor participación ciudadana.¹²

Por otro lado, es necesario al considerar un tercer elemento mencionado por Schwab, como una de las consecuencias de la Cuarta Revolución Industrial: “Existe la creciente preocupación de que, a medida que la Cuarta Revolución Industrial profundice nuestras relaciones individuales y colectivas con la tecnología, se pueden ver negativamente afectadas nuestras habilidades sociales y la capacidad de empatizar”.¹³

En este contexto es necesario preguntarse cuáles deben ser los alcances que puede llegar a tener el gobierno electrónico, dentro del contexto de la Cuarta Revolución Industrial y las aportaciones que puede hacer, para generar las condiciones que incidan en la construcción de

¹⁰ Schwab, Klaus, *op. cit.*

¹¹ Comisión Económica para Latinoamérica. *El gobierno electrónico en la gestión pública*, 2011, disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/7330/S1100145_es.pdf

¹² Pérez, R, *et al.*, 2015.

¹³ Schwab, 2017, p. 97.

comunidad a partir del enfoque de Cipriano Sánchez García¹⁴ sobre la teoría de Zygmunt Bauman y Karol Wojtyła.

Para analizar lo anterior, se utilizarán como principales fuentes la obra de Schwab, K.¹⁵ *La Cuarta Revolución Industrial* y de Sánchez, C.¹⁶ *Construcción de comunidad en tiempos posmodernos*; por otro lado, se tomarán otras fuentes, producto de una revisión bibliográfica sobre el concepto de gobierno electrónico. Se trata de una selección de artículos de investigación en español, donde abordan los conceptos a revisar, desde lo general a lo particular, es decir, aquellos que estudian la problemática desde un enfoque regional hacia Latinoamérica o México concretamente.

Con base en esto, el estudio se organiza de este modo, en la primera parte se realiza una fundamentación de los conceptos mencionados: en primer lugar, el de Cuarta Revolución Industrial y todas las tecnologías asociadas a ella; posteriormente el concepto de gobierno electrónico, sus alcances desde la teoría y su avance en la región y en México concretamente. En la segunda parte se relacionan ambos conceptos, mediante el planteamiento de la necesidad de construir comunidad en el contexto de la actual revolución industrial, con base en la teoría de Sánchez, C.¹⁷ y se revisa la aportación que las tecnologías disruptivas pueden hacer para lograr este objetivo.

En la tercera parte, se da paso al planteamiento de una serie de acciones y políticas públicas que permitan la igualdad de condiciones digitales para la participación ciudadana y el desarrollo social, en el contexto de la revolución 4.0 en México, como uno de los ejes del gobierno electrónico para la construcción de comunidad en la sociedad actual, en torno a estrategias para crear un escenario que fomente una sociedad de la Información en México con base en el bien común, como la clave para lograr una ventaja competitiva del país a nivel global.

Marco teórico

La Cuarta Revolución Industrial (i 4.0) y aplicación de tecnologías disruptivas

Sin lugar a duda, el trabajo de Schwab¹⁸ es la aportación teórica de base en la que debe fundamentarse toda investigación que pretenda

¹⁴ Sánchez García, Cipriano, *Construcción de comunidad en tiempos posmodernos...*, *op. cit.*

¹⁵ Schwab, Klaus, *op. cit.*

¹⁶ Sánchez García, Cipriano, *op. cit.*

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ Schwab, Klaus, *op. cit.*

aproximarse al concepto de Cuarta Revolución Industrial. Según la concepción de este autor, podemos definir a este concepto como un nuevo paradigma tecnológico caracterizado por el cambio en las técnicas de producción y que es propiciado por el uso de tecnologías disruptivas que permiten la cooperación de sistemas virtuales y físicos a nivel global.

Ahora bien, como resulta evidente, hablar de una Cuarta Revolución Industrial implica la existencia de tres revoluciones previas. Schwab sostiene que la primera revolución industrial ocurrió aproximadamente de 1790 a 1840. Su génesis radica en dos importantes innovaciones tecnológicas que tuvieron un impacto sin precedentes en el desarrollo industrial y la organización del trabajo y la producción: el ferrocarril y el motor de vapor. Por su parte, la segunda revolución se habría desarrollado a finales del siglo XIX y principios del XX. En este caso, la invención de la electricidad y la cadena de montaje hicieron posible la producción en masas. Finalmente, la tercera revolución industrial inició en la década de 1960 gracias al desarrollo de los semiconductores y todas las innovaciones derivadas: los transistores, los ordenadores, la informática y el internet.¹⁹

Como puede notarse, el concepto de revolución industrial implica, por lo menos, dos cualidades imprescindibles: 1) un periodo temporal más o menos delimitado y 2) el surgimiento de una o varias innovaciones tecnológicas que tuvieron un impacto profundamente significativo en la producción y en la manera como organizamos y realizamos el trabajo. En ese sentido, Schwab²⁰ sostiene que la Cuarta Revolución Industrial comenzó a principios del siglo XXI y se fundamenta en la “revolución digital”, es decir, una serie de importantes desarrollos vinculados con la información y la conectividad, como “un internet más ubicuo y móvil, por sensores más pequeños y potentes que son cada vez más baratos, y por la inteligencia artificial y el aprendizaje de la máquina”. La innovación, en este caso, más que una invención tecnológica, estaría constituida por una sofisticación de las tecnologías de la información y la comunicación, así como de sus capacidades.

Sin embargo, es posible que la caracterización de Schwab sea aún bastante limitada y no deje en claro la radicalidad e implicaciones de la Cuarta Revolución Industrial. A este respecto, resulta conveniente cotejar otras propuestas conceptuales como la de Joyanes,²¹ quien habla de

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ *Ibidem.*

²¹ Joyanes, L., *Industria 4.0: La cuarta revolución industrial*, Alpha Editorial, 2022.

una “Industria 4.0”, a la cual define como “la digitalización de sistemas y procesos industriales, y su interconexión mediante el Internet de las cosas para conseguir una mayor flexibilidad e individualización de los procesos productivos”. Así, la Cuarta Revolución Industrial sería el proceso de transformación digital de la industria y las empresas con la integración de las nuevas tecnologías disruptivas como el Big Data, la Nube y la Ciberseguridad.²² La palabra clave en todo esto sería “datos” y la idea fundamental “procesamiento y análisis de grandes cantidades de datos”.

En consecuencia, al igual que lo sucedido con las tres revoluciones industriales anteriores, esta Cuarta Revolución Industrial supone un cambio “abrupto y radical” pero con una direccionalidad distinta. En este caso no ocurre que una serie de innovaciones tecnológicas hayan impulsado una transformación en los sistemas de producción, sino más bien que los sistemas de producción se están focalizando en “acelerar” la innovación tecnológica con miras a digitalizar todos sus procesos. Dicho de otro modo, la Cuarta Revolución Industrial se caracteriza por el absoluto protagonismo tecnológico y la impresionante convergencia de avances tecnológicos, todos ellos relacionados con el manejo complejo de inmensas cantidades de datos.²³

A pesar de la mejor caracterización del concepto y sus radicales implicaciones por parte de Joyanes, aún podría existir la objeción de que en realidad este proceso de “digitalización” no constituye una nueva revolución industrial, sino parte de la tercera revolución industrial. En un artículo bastante reciente, Lee, J., Lee, K.²⁴ sostienen que las tecnologías de la Cuarta Revolución Industrial no suponen una ruptura radical con las tecnologías del pasado, sino que tienden a ser evolutivas, mientras que las tecnologías de la tercera revolución industrial corresponden a una ruptura más radical con las tecnologías del pasado porque tienen una “duración del ciclo tecnológico”²⁵ más corto y se basan menos en tecnologías anteriores. Su argumento se basa en la comparación de “regímenes tecnológicos” de ambas revoluciones industriales. Este concepto implica varias variables de medición como la

²² Joyanes, L., *op. cit.*

²³ *Ibidem.*

²⁴ Lee, J., Lee, K., *Is the fourth industrial revolution a continuation of the third industrial revolution or something new under the sun? Analyzing technological regimes using US patent data.* Industrial and Corporate Change, 2021, pp. 137-159.

²⁵ Según la caracterización de Lee y Lee, 2021, refleja el grado en que la innovación plasmada en cada patente se basa en tecnologías recientes o antiguas. Un tiempo de ciclo de las tecnologías corto significa que la innovación representada por tecnologías específicas tiende a utilizar conocimientos recientes.

originalidad, la científicidad y la “duración del ciclo tecnológico”. Los autores reconocieron que las tecnologías de la Cuarta Revolución Industrial se basan en gran medida en la ciencia y combinan conocimientos de campos más diversos (mayor originalidad), pero consideraron que repercuten en muchos menos ámbitos (menor generalidad), no sólo en unas pocas tecnologías, sino en todo su conjunto.²⁶

Ante este tipo de objeciones, Schwab²⁷ considera que hay, por lo menos, tres importantes razones por las cuales podemos aceptar que las innovaciones tecnológicas actuales no forman parte de la tercera revolución industrial, sino de una nueva y Cuarta Revolución Industrial que ya se encuentra en desarrollo:

1. Velocidad: los avances tecnológicos actuales evolucionan a una velocidad exponencial en lugar de a una velocidad lineal como ocurrió en las transformaciones anteriores. La razón principal de ello se debe a la interconectividad, por medio de la cual una nueva tecnología genera a su vez otras nuevas y más potentes. Esto podría explicar por qué la “duración del ciclo tecnológico” de las tecnologías de la Cuarta Revolución Industrial es aparentemente más prolongada en comparación con la de las tecnologías de la tercera revolución industrial.
2. Amplitud y profundidad: la combinación de las múltiples tecnologías surgidas durante estas últimas décadas ha irrumpido no solo en todo tipo de industria, economía y negocio, sino incluso en las personas y la sociedad. El ejemplo más claro de ello son las redes sociales, que poco a poco han ido excediendo sus funciones fundamentales de información y comunicación. Las relaciones humanas mediadas por medio de las tecnologías se han convertido en la norma.
3. Impacto de los sistemas: la combinación de estas mismas tecnologías está ocasionando la transformación de los sistemas complejos, tanto entre países como empresas, industrias y la sociedad en su conjunto. El proceso de digitalización acaecido por las tecnologías del siglo XXI ha producido cantidades incommensurables de información, de las cuales no tenemos ningún precedente.

Estos argumentos pueden ser lo suficientemente convincentes para permitirlos aceptar la digitalización como la característica fundamental

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ Schwab, Klaus, *op. cit.*

de la Cuarta Revolución Industrial; sin embargo, es necesario precisar a qué nos referimos con este proceso. La digitalización hoy es una realidad en diversos ámbitos de nuestra sociedad. Un importante porcentaje de la población mundial ha logrado facilitar actividades de la vida cotidiana, con el uso de las TIC: comunicación instantánea, acceso a una gran cantidad de información, realizar compras desde casa, incluso llevar a cabo actividades económicas o laborales desde cualquier lugar, mediante el uso de plataformas en línea.²⁸ Pero la Cuarta Revolución Industrial se refiere a una etapa aún más innovadora: tecnologías disruptivas que Schwab califica como mega tendencias.²⁹ Se trata de la Inteligencia Artificial, la robótica avanzada, el IoT, la nanotecnología, la biotecnología, las energías limpias y otras tecnologías emergentes, que permiten beneficiarse entre sí. Es decir, en esta transformación convergen, como protagonistas, sistemas digitales, físicos y biológicos.

En cuanto a la robótica, hoy en día se utiliza para automatizar los procesos industriales³⁰ y gestionarlos desde cualquier lugar remoto, lo que representa una serie de ventajas en términos de productividad, eficiencia y rentabilidad, pero también de protección y seguridad necesarias en el mercado actual. Sin embargo, la robótica en el sector industrial, aplicada actualmente para la manipulación de materiales, evoluciona hacia el uso de la inteligencia artificial para desarrollar sistemas de planificación inteligente, detección preventiva de fallas, diagnóstico inteligente y medios de autocorrección: máquinas que cooperan con los humanos.

La inteligencia artificial, que se refiere a programas informáticos capaces de resolver problemas y tomar decisiones, mediante el empleo de algoritmos para simular la inteligencia y el razonamiento humanos,³¹ son una realidad que puede observarse en el uso de los asistentes virtuales, pero también en algoritmos que “aprenden” de los datos que dejamos en nuestras actividades en plataformas digitales, para crear experiencias más personalizadas y útiles para cada usuario. Esto hará

²⁸ Aceto, G., Persico, V., y Pescapé, A. A Survey on Information and Communication Technologies for Industry 4.0: State-of-the-Art, Taxonomies, Perspectives, and Challenges. *IEEE Communications Surveys & Tutorials*, 2019, núm. 4, pp. 3467-3501.

²⁹ Schwab, Klaus, *op. cit.*, p. 18.

³⁰ IBM, (s.f.) “Automatización de procesos robóticos de IBM”, disponible en: https://www.ibm.com/mx-es/products/robotic-process-automation?utm_content=SRCWW&p1=Search&p4=43700074878642768&p5=p

³¹ Hernández, J., “Inteligencia artificial: qué aporta y qué cambia en el mundo del trabajo”, 2020, disponible en: <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/inteligencia-artificial-que-aporta-y-que-cambia-en-el-mundo-del-trabajo/>

posible el acceso a una serie de dispositivos con los que será sencillo interactuar, como parte de un ecosistema personal para conseguir asistencia, debido a que son capaces de anticipar y responder a las necesidades de cada persona, incluso sin que se le haya solicitado. Esto está ligado al concepto de Internet de las cosas (IoT), que también ya es una realidad,³² evidenciada en diversos electrodomésticos y sistemas automatizados con que están equipadas las viviendas inteligentes.

Actualmente se habla de ciudades inteligentes (*smart cities*) diseñadas para hacer un uso eficiente de los recursos, tener sistemas de transporte público funcionales, gestión de tránsito vehicular para mejorar la movilidad, optimización de servicios públicos, agilización y simplificación de trámites gubernamentales, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de sus habitantes y todo esto mediante el uso eficiente de las TIC.³³

Por otra parte, la nanotecnología, está conduciendo a una revolución en la ingeniería y la tecnología mediante el desarrollo de nuevos materiales, a partir de la creación de nuevas estructuras que dan lugar a fibras, tubos o partículas a nanoescala con propiedades que les permitan cumplir con fines específicos: ser más resistentes, mejores conductores, incluso ser integrados a organismos biológicos.³⁴

Esto último, sobre todo, en conjunción con la biotecnología y la ingeniería genética como tecnologías convergentes que, mediante una serie de procesos tecnológicos, se encargan de la manipulación de células vivas para desarrollar o mejorar algunos procesos biológicos en la agricultura, la pesca y la producción de alimentos en general y que, junto con la aplicación de otras ciencias, “transforman la producción económica mundial”.³⁵

Dentro de este contexto, para Schwab³⁶ la aplicación de estas tecnologías también tendría un impacto profundo e inmediato en la medi-

³² Internet Society “La internet de las cosas, una breve reseña”, 2015, disponible en: <https://www.internetsociety.org/wp-content/uploads/2017/09/report-InternetOfThings-20160817-es-1.pdf>

³³ Bouskela, M., Casseb, M., Bassi, S., De Luca, C., Facchina, M. (2016) “La ruta hacia las Smart Cities Migrando de una gestión tradicional a la ciudad inteligente, disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/La-ruta-hacia-las-smart-cities-Migrando-de-una-gesti%C3%B3n-tradicional-a-la-ciudad-inteligente.pdf>

³⁴ Mendoza, G., Rodríguez, J., (2006) “La nanociencia y la nanotecnología: una revolución en curso”, *Perfiles latinoamericanos*, núm.14, disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532007000100006

³⁵ Morán, A. (2019) “Las tecnologías convergentes (nanotecnología, biotecnología y las ciencias cognitivas) y su relación con la bibliotecología”, *E-Ciencias de la Información*. (“Las tecnologías convergentes (nanotecnología, biotecnología y las ...”), vol. 9, núm. 2, pp. 121-140, disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/4768/476862530007/html/>

³⁶ Schwab, Klaus, *op. cit.*, p. 25

cina, al grado de revolucionar la sanidad mediante diagnósticos y tratamientos más eficaces, basados en información genética personal y datos sobre terapias de mayor éxito ya aplicadas. Para la medicina preventiva y bienestar, existe la posibilidad de incluir dispositivos que ayuden a monitorear el estado de salud de las personas, con el fin de observar y mejorar tendencias en las diversas poblaciones. Las posibilidades que ofrece la impresión en 3D, haría posible la producción de tejidos vivos (bioimpresión), para tratamientos y trasplantes.

Otra de las vertientes planteadas es la generación de energías limpias, seguras y sustentables, así como la posibilidad de una transición energética, basada en el análisis de datos e inteligencia artificial en busca de realizar los cálculos correspondientes sobre lugares propicios para construir parques o plantas generadoras, de acuerdo con la demanda de cada zona.

De este modo, podemos observar que las tecnologías disruptivas se relacionan unas con otras para ofrecer amplias posibilidades de mejora en diversos ámbitos sociales: la producción, la economía, la prevención y atención de la salud, el uso de los recursos naturales, incluso en el bienestar personal. En ese sentido, el papel del gobierno es primordial para construir una sociedad de la información donde todos sus integrantes tengan la misma posibilidad de acceso a esas herramientas, como una forma alcanzar el bien común. Esto se lograría con un alcance mayor del que el gobierno electrónico tiene actualmente, de acuerdo con lo que se revisa en el siguiente apartado.

El gobierno electrónico en la sociedad del conocimiento

Bajo el paradigma de la Cuarta Revolución Industrial, entendido como este proceso frenético de digitalización tanto de la vida privada y como de la vida pública en todos sus ámbitos y dimensiones, es casi una consecuencia natural que en los gobiernos también haya surgido la necesidad de incorporar las tecnologías del siglo XXI no solo para hacer más eficientes y ágiles sus procesos internos y en relación con los ciudadanos, sino incluso también para hacer un ejercicio efectivo del gobierno. En un artículo reciente, Pisanty y Velasco³⁷ exploran los tipos de relaciones que puede tener el gobierno, especialmente en el contexto de América Latina, con las “tecnologías 4.0”. Concluyen que el gobierno puede “ser un promotor del aprovechamiento de los avances

³⁷ Pisanty Baruch, A., Velasco Sánchez, E., Cuarta Revolución Industrial: gobierno y buena gobernanza, *Revista Latinoamericana de Economía y Sociedad Digital*, 2021, pp. 1-19.

tecnológicos para replantearse en alguna medida la relación con la sociedad, abriéndose retos de transparencia y rendición de cuentas”.³⁸ Lo cierto, es que la inclusión de las tecnologías de la información y la comunicación en las distintas actividades gubernamentales no solo es una realidad, sino que se ha convertido prácticamente en un imperativo, razón por la cual se ha acuñado un nuevo término para referir a esta relación y sus implicaciones: el gobierno electrónico o e-gobierno.

El concepto de gobierno electrónico propone un cambio de paradigma en la gestión gubernamental, a través del uso intensivo de las TIC, combinadas con estrategias de gestión, planificación y administración, para agilizar, optimizar, flexibilizar, transparentar y abaratar procesos y actividades del sistema público. Todo esto, con el objetivo de mejorar los servicios e información que se brinda a los ciudadanos y organizaciones, así como simplificar los procesos, fomentar la transparencia e incentivar la participación ciudadana.³⁹

La propuesta de modernización del Estado, mediante la implementación de estrategias digitales, se plantea como la herramienta más eficiente y eficaz para lograr la rapidez y transparencia en los servicios ciudadanos, ésta es una verdadera innovación gubernamental: “Las TI, en el contexto del gobierno electrónico, aparecen como un instrumento poderoso para promover la participación ciudadana” en las opiniones y toma de decisiones públicas, sobre todo, si se parte de que uno de los objetivos primordiales del gobierno electrónico es “acercar el Estado a los ciudadanos”.⁴⁰

En este sentido, la Organización de los Estados Americanos menciona en la “Declaración de Santo Domingo”,⁴¹ que la implementación de herramientas tecnológicas fomenta el desarrollo de una sociedad del conocimiento, como la “condición primordial para alcanzar las metas sociales, económicas y políticas de los países”. Agrega que la mayor eficiencia de los servicios del sector público tiene como fin satisfacer las necesidades y aspiraciones de todas las personas.

En este punto, es preciso definir conceptualmente qué es el gobierno electrónico. Para este trabajo nosotros retomaremos las definiciones propuestas por Gil-García, Mariscal y Ramírez⁴² en su trabajo

³⁸ Pisanty y Velasco, *op. cit.*, p. 15.

³⁹ Comisión Económica para Latinoamérica.

⁴⁰ *Op. cit.*, p.8

⁴¹ Organización de Estados Americanos, OEA. (s.f.), *Guía de Mecanismos para la Promoción de la Transparencia y la Integridad en las Américas*, disponible en: https://www.oas.org/es/sap/dgpe/guia_egov.asp

⁴² Gil-García, J. R., Mariscal, J., y Ramírez, F., *Gobierno electrónico en México, Documento de Trabajo del CIDE*, 2008, núm. 214, pp. 1-50.

Gobierno electrónico en México y por Pérez-Zúñiga, Mena y Camacho⁴³ en su artículo *Análisis general del gobierno electrónico en México*. Los primeros entienden por gobierno electrónico a la “selección, implementación y uso de tecnologías de información y comunicación en el gobierno para la provisión de servicios públicos, el mejoramiento de la efectividad gerencial, y la promoción de valores y mecanismos democráticos”.⁴⁴ Por su parte, la propuesta de Pérez-Zúñiga et al. es un poco más concreta: “el gobierno electrónico es aquel que busca optimizar el adecuado uso de los recursos gubernamentales y el manejo de la información de la mano de estrategias digitales, dentro de la administración pública, para entregar servicios rápidos y transparentes”.⁴⁵ Nosotros proponemos una síntesis simplificada de ambas definiciones. Entendemos por gobierno electrónico la *selección, implementación y uso de tecnologías de información y comunicación en el gobierno para optimizar el adecuado uso de los recursos gubernamentales y el manejo de la información con el propósito de mejorar la provisión de servicios públicos y el ejercicio de la administración pública*. La razón de esta definición se fundamenta en lo apuntado al principio de este apartado: el gobierno electrónico no solo refiere al empleo de tecnologías para hacer más accesible la información y los servicios públicos, sino también para hacer efectiva una gobernanza mucho más eficiente y transparente. Se trata de una forma de hacer gobierno en el más amplio sentido del término.

Para comprender mejor este concepto, también es importante retomar, dentro de la teoría, a los tres actores involucrados en el desarrollo del gobierno electrónico: a) los ciudadanos y las asociaciones ciudadanas, quienes como parte de sus derechos, se benefician de las interacciones digitales con la administración pública, así como del acceso a la información; b) el Estado, como principal promotor, administrador y ejecutor de las estrategias correspondientes, para el desarrollo de soluciones e implementación de herramientas tecnológicas, que permitan alcanzar los objetivos de facilitar la gestión pública; c) las empresas del sector público, como un aliado estratégico en el desarrollo de actividades para concretar el avance del gobierno electrónico.⁴⁶

⁴³ Pérez, R., Camacho, O., Mena, E., Arroyo, G., “Análisis general del gobierno electrónico en México”, Paakat, *Revista de Tecnología y Sociedad*, vol. 9, núm. 5, 2019, disponible en: <http://www.udgvirtual.udg.mx/paakat/index.php/paakat/article/view/253/376>

⁴⁴ Gil-García et al., 2008, p. 3.

⁴⁵ Pérez-Zúñiga et al., 2016.

⁴⁶ Pérez, R. et al, § Los actores del gobierno electrónico, 2016.

Las relaciones entre estos actores determinan y dan origen a cuatro tipos de gobierno electrónico. Estos no deben ser entendidos como componentes independientes, sino más bien como modalidades de la misma estructura que responden a necesidades distintas. En última instancia, los tipos de gobierno electrónico representan el impacto en la relación de los gobiernos con las entidades involucradas. Estos son: G2C - gobierno a ciudadanos, G2B - gobierno a empresas (Business), G2E - gobierno a empleados, G2G - gobierno a gobierno.⁴⁷

La dimensión tecnológica del sector público en América Latina para obtener los beneficios y mejoras en las funciones gubernamentales ha tenido un importante avance en los últimos años, mediante el uso de internet en la esfera gubernamental: servicios públicos en línea, mayor infraestructura, capital humano y mayor índice de participación ciudadana, disponibilidad de información, iniciativas de interoperabilidad e intercambio de datos, uso de redes sociales y gobierno abierto.⁴⁸

Como tendencias del gobierno electrónico en Latinoamérica, la investigación de Criado, J. y Gil- García, J.⁴⁹ permite vislumbrar las áreas donde los gobiernos de la región han puesto interés y prioridad dentro de su política de modernización:

- a. Agendas nacionales de e-gobierno
- b. “Los portales web especializados en la provisión de información y la prestación de servicios electrónicos” (“Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas: Estado actual y ...”)
- c. Las estrategias de interoperabilidad puestas en marcha
- d. Iniciativas ligadas a las redes sociales y el gobierno abierto (Open Government)

México no es la excepción a estas tendencias de modernización en la región. De hecho, prácticamente asume un rol de liderazgo en este proceso, aunque también con un horizonte bastante amplio de desafíos. Pérez-Zúñiga et al.⁵⁰ señalaran que en nuestro país principalmente se ha promovido un cambio en la producción de los servicios otorgados por el gobierno, razón por la cual se ha conseguido un incremento en el uso eficiente de las nuevas tecnologías para modernizar los servicios.

Existen algunas fechas que han marcado la evolución de esta modernización del gobierno mexicano, desde su primer esbozo a finales de

⁴⁷ Pérez, R. *et al*, § Tipos de gobierno electrónico, 2016.

⁴⁸ Criado, J. y Gil- García, J., 2016, p. 15.

⁴⁹ Criado, J. y Gil- García, J. *op. cit.*, pp. 16-20.

⁵⁰ Pérez-Zúñiga *et al*.

la década de los 80.⁵¹ De forma concreta, es en 2003 cuando se publican reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para promover una estrategia enfocada en la automatización de los trámites y servicios.

Lo anterior, desde la intención de integrar una nueva estrategia de manejo de lo público, que tiene como eje central al ciudadano e involucrarlo más activamente. Este estilo de gobierno ha madurado a través de diferentes etapas, en la medida que se incrementa la complejidad de sus sistemas, mediante la incorporación de las TIC: 1) Etapa emergente o básica, 2) Etapa de interacción, 3) Etapa de transacción, 4) Etapa conectada o de transformación, 5) Etapa de procesos integrados.⁵²

Más adelante, veremos cómo se relacionan los conceptos revisados entre sí para proponer una estrategia donde el gobierno electrónico que, al ampliar sus alcances, crea el escenario propicio que fomente que la sociedad goce de las tecnologías disruptivas, para tornarse participativa y en igualdad de condiciones, como uno de los pilares de la creación de comunidad.

Metodología

En este punto es importante destacar que las intenciones de nuestra investigación documental son modestas, ya que se propone llevar a cabo una reflexión a través de los conceptos propuestos en el marco teórico. Nuestro método para el escrutinio y análisis de las fuentes, en consecuencia, se encuentra inscrito en el marco metodológico de los estudios de revisión narrativa. A pesar de lo anterior, expondré algunos de los criterios y razones que guiaron la selección de las fuentes consultadas para este propósito.

A) La investigación fue definida como una revisión de fuentes bibliográficas y hemerográficas para llevar a cabo una reflexión conceptual sobre las implicaciones de la Cuarta Revolución Industrial en el gobierno electrónico en México y su relación con la idea de Construcción de Comunidades de Cipriano Sánchez García. El objetivo de la reflexión fue dilucidar una serie de propuestas que permitan aprovechar la adopción de las tendencias en el uso de tecnologías disruptivas inherentes a la Cuarta Revolución Industrial en la construcción de comunidad en la sociedad mexicana.

⁵¹ Portillo, S., "La evolución del gobierno electrónico mexicano para institucionalizar la comunicación electrónica gubernamental", *Sintaxis*, vol. 1, núm. 3, 20219, pp. 80-95.

⁵² Portillo, S., *op. cit.*, p. 8.

Para cumplir con este propósito se llevó a cabo una búsqueda de las fuentes bibliográficas y hemerográficas principales y secundarias tomando como criterios principales su 1) idoneidad, pertinencia y relevancia para los propósitos de la reflexión y 2) su estrecha relación con los conceptos clave abordados. La búsqueda de las fuentes se llevó a cabo del 1 de marzo al 30 de mayo de 2023, especialmente por medio de los metabuscadores Dialnet, Portal de Revistas Científicas y Arbitradas de la UNAM, SciELO y Redalyc. No obstante, las fuentes principales ya habían sido consideradas de antemano en función a los intereses de nuestra reflexión.

B) En primer lugar, respecto del concepto de Cuarta Revolución Industrial, para el acercamiento a la realidad del fenómeno, se realizó una revisión de la teoría de Klaus Schwab, creador de dicho concepto, quien lo expone en el ensayo del mismo nombre: *La Cuarta Revolución Industrial*.⁵³ Schwab aborda este concepto desde una perspectiva social y plantea las responsabilidades de los estados para enfrentar este contexto como una oportunidad de desarrollo.

Por otra parte, se revisa el concepto de construcción de comunidad que Cipriano Sánchez García propone en su libro *Construcción de comunidad en tiempos posmodernos*,⁵⁴ para comprobar que ambos conceptos se relacionan en la medida que la Cuarta Revolución Industrial se desarrolla en el contexto de sociedades desentendidas de la noción de la comunidad, las cuales priorizan el individuo y sus intereses por encima de cualquier otra cosa.

B) Fue para el tercer concepto, gobierno electrónico, en el que principalmente se realizó la recopilación de fuentes secundarias para comprender la implementación del gobierno electrónico en la región de Latinoamérica, especialmente en México. Para ello se tomaron como base las palabras clave: gobierno electrónico en Latinoamérica y gobierno electrónico en México. Se realizó una selección de artículos de investigación en español, publicados en revistas catalogadas de la región, donde se da prioridad a los textos que abordan la problemática de lo general a lo particular y revisan el alcance del gobierno electrónico en México. Se priorizaron también aquellos artículos enfocados en hacer un seguimiento o evaluación del desarrollo del gobierno electrónico en México.

También se incluyeron documentos que han aportado organismos internacionales, como la OEA y del mismo gobierno mexicano, sobre el

⁵³ Schwab, Klaus, *op. cit.*

⁵⁴ Sánchez García, Cipriano, *op. cit.*

concepto de gobierno electrónico, los cuales se tomaron como base para su implementación en México. Para los intereses de este artículo, estos documentos sirven para vislumbrar los alcances en los que puede darse su evolución.

Una vez revisada la literatura sobre los tres conceptos principales, se esbozaron siete propuestas de acción, las cuales parten de la revisión del estatus del gobierno electrónico en México, y que tienen como objetivo ampliar los alcances de éste, dentro del contexto de la cuarta revolución industrial, mediante estrategias que, al mismo tiempo, puedan sumar al bien común y dar pie a la construcción de comunidad, en los términos propuestos por Cipriano Sánchez García. Estas propuestas constituyen las conclusiones de la reflexión del investigador por medio del análisis de los conceptos principales de estudio.

En estas propuestas tienen principal relevancia las tecnologías disruptivas de la Cuarta Revolución Industrial, que son las que menciona Schwab, y también se retoman artículos de literatura gris, publicadas por la iniciativa privada, sobre la aplicación de estos avances técnicos en la práctica.

Resultados

Creación de comunidad en el contexto de la Cuarta Revolución Industrial

Al revisar los dos principales conceptos que integran las bases de este artículo, es posible relacionarlos para exponer por qué con la Cuarta Revolución Industrial se hace presente la necesidad de construcción de comunidades, cuáles son los retos que este contexto supone y cuál es el papel del gobierno electrónico para lograr este objetivo.

¿Por dónde debe transcurrir una sociedad que aspire a que todos sus integrantes vayan alcanzando paulatinamente su desarrollo integral? Este la pregunta principal que Sánchez⁵⁵ sostiene debe intentar ser respondida por todo Estado que tenga la honesta intención de cumplir los objetivos de su naturaleza. En el escenario de la Cuarta Revolución Industrial, el reto para los gobiernos y las empresas es crear las condiciones para que los trabajadores puedan responder a las necesidades laborales del futuro y actuar lo antes posible para iniciar la transición a esta nueva economía.

⁵⁵ Sánchez García, Cipriano, *op. cit.*

El enfoque teórico epistemológico del concepto de comunidad, como lo han abordado diversos autores revisados por Barboza, L.,⁵⁶ permite identificar algunos puntos en común: la comunidad vista como un espacio de objetivos comunes y de cambio, donde se comparten valores; también como un tejido de relaciones, incluso como espacios públicos orientados a la participación política, colaboración de actores sociales con objetivos específicos. Incluso, se le plantea como un espacio con multiplicidad de intereses y relaciones entre los actores, donde la interacción de diferentes puntos de vista da lugar al establecimiento de acuerdos comunes. (Guzmán y Del Consuelo, 2013, citado por Barboza, L.).⁵⁷

Aunado a lo anterior, hay que considerar también lo señalado por Sánchez García⁵⁸ sobre que la construcción de comunidad como uno de los mayores retos que enfrentamos en sociedades cada vez menos solidarias y cuyas relaciones se fundamentan y articulan en los intereses individuales. El desafío de la “posmodernidad”, como han conceptualizado a este tipo de sociedades contemporáneas algunos autores,⁵⁹ se caracteriza por haber desterrado del interés público la creación de relaciones solidarias entre todos los actores sociales, al grado de que incluso es cuestionable que hoy se pueda hablar con propiedad de un “interés público”. No obstante, es importante aclarar que nosotros no nos comprometemos con la idea de *posmodernidad* propuesta por Bauman o por cualquier otro autor. Sánchez, C.⁶⁰ desarrolla y explora este concepto en su investigación para situar el problema al que se enfrenta la construcción de comunidades. A este respecto, señala que nuestras sociedades actuales se caracterizan porque “se construye una comunidad en la que las personas tienen cada vez menos participación en lo que pasa en su entorno social, económico y político⁶¹ [...] La actitud posmoderna desconfía de la potencia de la razón humana y de su capacidad de dirigir la vida hacia un fin verdadero y bueno para toda la humanidad”.⁶²

⁵⁶ Barboza, L., “Algunas consideraciones en torno al concepto de Comunidad”, RED CYTED COM-LALICS, 2016, Disponible en: https://www.academia.edu/36396076/COLECCI%C3%93N_GRUPOS_DE_TRABAJO

⁵⁷ Barboza, L., *op. cit.*

⁵⁸ Sánchez García, Cipriano, *op. cit.*

⁵⁹ Bauman, Z., *Modernidad líquida*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013.

⁶⁰ Sánchez García, Cipriano, *op. cit.*

⁶¹ Sánchez García, Cipriano, *op. cit.*, p. 22.

⁶² Sánchez García, Cipriano, *op. cit.*, p. 23.

Sin embargo, ese tipo de exploración supera por mucho los intereses y objetivos de nuestra reflexión. A nosotros nos basta con señalar algo que es a lo sumo constatable y evidente: las sociedades contemporáneas, en toda su diversidad y complejidad, poseen una tendencia común al individualismo y el poco o nulo interés a crear lazos solidarios o comunitarios. Esto ha sido explicado y demostrado ampliamente al observar las consecuencias que la globalización y la exacerbación de las políticas internacionales de libre mercado tuvieron a lo largo del siglo XXI. No es nuestro interés u objetivo ahondar en algo que ya es prácticamente patente. Nuestro propósito es proponer qué podemos hacer para contrarrestar esta tendencia en el contexto de la Cuarta Revolución Industrial y aprovechando los vastos recursos que ésta nos ha aportado. Hecha esta aclaración continuemos analizando las observaciones de Sánchez.

Dentro de su análisis sobre el enfoque de Bauman, respecto de la sociedad posmoderna, Sánchez G. señala que en la sociedad globalizada, “el espacio se contrae y la velocidad muta”⁶³ de manera que los gobiernos y otros tomadores de decisiones se vuelven presas de la incertidumbre que provoca el cambio, mientras que los sujetos se sienten impotentes para evitar que sucedan los hechos y se sienten incapaces de reconducirlos, lo que da lugar a una comunidad conformada por espectadores, cuando los individuos se liberan de toda responsabilidad.

En este contexto de la posmodernidad, la Cuarta Revolución Industrial presenta nuevos retos, como lo hace notar Schwab⁶⁴ quien plantea “la desigualdad como un desafío sistémico” que forma parte de esta nueva era, donde los grandes beneficiarios son los consumidores, así como los “proveedores de capital intelectual o físico: innovadores, inversionistas y accionistas”. Entonces, uno de los riesgos sociales es la posible concentración de beneficios en un reducido porcentaje de personas u organismos. Sin embargo, ante una realidad que afecta a todos los sistemas económicos, sociales y políticos, hace un llamado de responsabilidad de todos esos sectores para establecer un conjunto de valores comunes, que lleven a tomar las decisiones políticas correctas e impulsar los cambios necesarios que permitan convertir la actual revolución industrial en una oportunidad para todos.

En ese sentido, Schwab⁶⁵ plantea tomar el proceso de reflexión sobre cómo aprovechar la revolución tecnológica, como una oportuni-

⁶³ Sánchez García, Cipriano, *op. cit.*, p. 24.

⁶⁴ Schwab, Klaus, *op. cit.*, p. 16.

⁶⁵ Schwab, Klaus, *op. cit.*, p. 7.

dad para examinarnos y analizar los modelos sociales que las tecnologías inherentes hacen posible para “dar forma a la revolución”, de manera que sea una posibilidad de mejorar el mundo.

Sánchez, C.⁶⁶ propone que el Estado moderno debe ser el garante de dar cumplimiento a los derechos fundamentales de los seres humanos y no relegar estas tareas al ámbito privado, que es contrario a las condiciones de unidad, lealtad e integración que son las condiciones para la sobrevivencia de la comunidad. En esa línea, en el diálogo que presenta entre Bauman y Wojtyla, otorga un lugar primordial a la participación en la construcción de la comunidad. La participación es lo contrario a las actitudes de la alienación: como el conformismo, el individualismo y la evasión. Para Wojtyla, la participación es la propiedad del hombre que lo lleva a la acción: “actuar junto con los otros” y que permite la construcción de una forma de comunidad donde se promueve el respeto, la dignidad de la persona y la inserta en la dinámica del bien común.⁶⁷

Así, en este marco de referencia, un sistema comunitario basado en la participación promueve la libertad y da un sentido humano a sus relaciones. Wojtyla (citado por Sánchez, C.),⁶⁸ considera que para que una comunidad sea auténtica requiere de la participación de sus integrantes, basada en la libertad de acción de cada ser humano hacia su realización personal⁶⁹ y hacia acciones que redunden en beneficio de los otros y en el desarrollo de la humanidad.⁷⁰ Es decir, cada persona tiene la libertad de cambiar las condiciones concretas y construir un mundo diferente.⁷¹ Este concepto de comunidad basada en la participación también se caracteriza por la solidaridad, la realización conjunta, la búsqueda del bien de las personas, la integración y el interés de encontrar soluciones desde la persona humana y para la persona humana.⁷² Desde esa visión, la participación en comunidad enriquece a las personas mismas y a los otros, como forma de construcción del bien para todos los integrantes,⁷³ que parte de la acción personal donde los miembros se enriquecen unos a otros. En

⁶⁶ Sánchez García, Cipriano, *op. cit.*, p. 77.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 51.

⁶⁸ *Idem*.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 79.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 63.

⁷¹ *Ibidem*, p. 79.

⁷² *Ibidem*, p. 80.

⁷³ *Ibidem*, p. 64.

ese sentido, la participación encaminada al bien común es más profunda que el mero cumplimiento de obligaciones generadas por la repartición de tareas.

Dentro del contexto de la Cuarta Revolución Industrial, hablar de bien común implica construir las mismas oportunidades de desarrollo para todos los miembros de la comunidad: poner al alcance en términos de conocimientos, habilidades y acceso a canales de comunicación para fomentar la participación de todos los sectores de la población en las decisiones, y utilizar las propias herramientas tecnológicas de esta nueva era, para hacerlo posible: pasando por necesidades básicas de bienestar, hasta la incorporación de destrezas que les permitan aprovechar las nuevas oportunidades que esta era trae consigo.

Con base en lo anterior podemos inferir tres objetivos como los necesarios para una adecuada encamación de los aportes de la Cuarta Revolución Industrial con miras a garantizar los intereses del bien común para todos los actores involucrados en la sociedad:

1. Evitar que las innovaciones tecnológicas de la Cuarta Revolución Industrial y sus beneficios sean acaparadas por un grupo reducido de personas u organizaciones.
2. Evitar que las políticas públicas y las acciones desde el Estado orientadas al uso, distribución y aprovechamiento de las innovaciones tecnológicas de la Cuarta Revolución Industrial favorezcan los intereses de grupos específicos en lugar de la satisfacción de las necesidades de la mayoría.
3. Procurar que los recursos obtenidos por medio de las tecnologías de la Cuarta Revolución Industrial sean accesibles para todos y permitan potenciar las oportunidades de desarrollo de todos los individuos.

Según la elaboración de Sánchez, la consecución de estos objetivos dependería en gran medida de la capacidad que tenga la sociedad para favorecer y promover la construcción de comunidades. Nosotros proponemos que, en el contexto de la Cuarta Revolución Industrial, el gobierno electrónico tendría un papel fundamental en este desafío. A continuación, expondremos las propuestas concluidas a partir del análisis de estos conceptos para que el gobierno encamine sus acciones para propiciar el acceso a la participación en igualdad de condiciones en los ciudadanos.

El gobierno y su papel en la participación ciudadana en la economía 4.0

Nuestra realidad se caracteriza por el surgimiento de tecnologías emergentes que marcan el rumbo de los sistemas de producción y la interacción de los seres humanos con sus pares, con la misma tecnología y con los gobiernos. Este panorama siembra importantes incertidumbres sobre el desarrollo y adopción de las transformaciones que implica la revolución industrial. A este respecto, Schwab⁷⁴ propone: "...que todos los actores de la sociedad global, los gobiernos, las empresas, la academia y la sociedad civil tienen la responsabilidad de trabajar conjuntamente para comprender mejor las tendencias emergentes". Además, menciona que un uso "más intenso e innovador" de las tecnologías pueden servir para modernizar sus funciones y mejorar su eficacia: desde fortalecer los procesos de gobierno electrónico, hasta fomentar una mayor responsabilidad y compromiso en la relación gobierno-ciudadanos⁷⁵. También advierte que la actual revolución implica desafíos para los gobiernos en materia de regulación, pero también una serie de políticas públicas para preparar a la fuerza laboral, en la mayor igualdad de condiciones posibles, que les permitan competir en esta nueva realidad marcada por el uso de las tecnologías, que a su vez requieren nuevas destrezas.

Ante esto cabe preguntarse: *¿Cuál debe ser el alcance del gobierno electrónico ante un escenario de incertidumbre y de cambio vertiginoso como el que supone la Cuarta Revolución Industrial?*

Criado, J. y Gil- García, J.⁷⁶ plantean la necesidad de profundizar en las implicaciones del gobierno electrónico más allá del uso de las TIC para mejorar las funciones de gestión, y propone valorar su implicación en el proceso integral de hechura de las políticas públicas. Esto quiere decir la aplicación de las tecnologías en todas sus fases, desde el diseño, su implementación y posterior evaluación:

- Diseño con márgenes de certidumbre más amplios
- Mayores capacidades de prospectiva y planificación

Sobre el futuro y evolución del gobierno electrónico, se hace énfasis en la inclusión digital para lograr un acceso de beneficios generalizado:

⁷⁴ Schwab, Klaus, *op. cit.*

⁷⁵ *Ibidem*, p. 67.

⁷⁶ Criado, J. y Gil- García, J., 2016, p. 9.

uso de redes sociales para administraciones más perceptivas y conectadas; mayor transparencia y rendición de cuentas; interoperabilidad y computación en la nube; implementación de ciudades inteligentes para mejorar la calidad de vida y el desarrollo de las personas; gobierno móvil de mayor acceso a todos los gobernados.

Adicionalmente se considera el análisis de datos (Big Data), que forma parte de las tecnologías disruptivas de la Cuarta Revolución Industrial, como una herramienta para el diseño de políticas públicas, la participación y la toma de decisiones en colectivo, como una de las formas, que ya revisamos, para crear comunidad, que desembocan en un Estado inteligente: administraciones públicas que “utilizan de forma sofisticada las tecnologías de información para interconectar e integrar información, procesos, instituciones e infraestructuras físicas para servir mejor a sus comunidades” que contribuyen a perfeccionar las capacidades de gestión y el proceso de las políticas públicas.⁷⁷

En ese mismo sentido, al remitirse a los alcances que tuvo el gobierno electrónico en contextos como el de la pandemia de Covid-19 y los factores que la ONU consideró para calificar el avance, respecto del uso de las tecnologías digitales en la atención a las necesidades suscitados por la emergencia, se observa que el actuar del gobierno en ámbitos más allá de la gestión de trámites, como la atención a la educación y las gestiones pertinentes por medios digitales, para garantizar el acceso de todos las personas a la vacunación.

En la misma línea, la Declaración de Santo Domingo⁷⁸ respecto del uso de herramientas tecnológicas para fomentar el desarrollo de la sociedad y, con esto, las metas sociales, económicas y políticas de los países.

Como introducción a la propuesta que se realiza, se retoma lo indicado por Schwab:⁷⁹ “como en anteriores revoluciones industriales, la regulación desempeñará un papel decisivo en la adaptación y difusión de las nuevas tecnologías. Sin embargo, los gobiernos se verán obligados a cambiar su enfoque a la hora de la creación, revisión y aplicación de dicha regulación [...] la ciencia avanza tan rápido que las limitaciones son ahora menos técnicas que jurídicas, regulatorias y éticas. La lista de posibles aplicaciones es prácticamente ilimitada”.

⁷⁷ Criado, J. y Gil- García, J., 2016, p. 37.

⁷⁸ Organización de Estados Americanos, OEA, *op. cit.*

⁷⁹ Schwab, Klaus, *op. cit.*, p. 68.

Propuesta: condiciones que permiten avanzar hacia la construcción de comunidad por medio del gobierno electrónico

Para contribuir en la creación de un escenario donde se pueda hacer frente a los desafíos que plantea la Cuarta Revolución Industrial, pero al mismo tiempo genere las condiciones necesarias para aprovechar las oportunidades de la economía 4.0, se proponen siete acciones que suponen un mayor alcance de acción del gobierno electrónico, para aprovechar las tecnologías disruptivas. Se trata de una propuesta de estrategias que lleven a generar igualdad de condiciones y mejoras en la calidad de vida de las personas, como una forma de garantizar el bien común, que es uno de los ejes de la integración de comunidad, de acuerdo con la revisión teórica realizada.

Veamos cómo podrían aplicarse estas tecnologías para ampliar los alcances de la gestión gubernamental:

1. Reducción de la brecha digital - educación

El uso de herramientas digitales y el acceso a internet, que ya es constitucional en México, sigue siendo una tarea pendiente para lograr sobrepasar la cifra del 80% de la población que actualmente tiene acceso,⁸⁰ para reducir cuanto antes la brecha digital.

Este aspecto es prioritario porque es el punto de partida para generar la igualdad de condiciones que se han mencionado, mediante el aprovechamiento de la conectividad para acceder a nuevos conocimientos, desarrollar nuevas habilidades, así como participar de la economía digital. Sin embargo, esto conlleva también ampliar los alcances del gobierno digital, para la implementación de campañas educativas en términos de alfabetización digital, que contribuyan a garantizar el desarrollo de habilidades básicas y el uso seguro de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC).

2. Transformación digital del sector productivo

Otra de las acciones que deben implementarse desde el sector gubernamental, es la creación de políticas públicas e incentivos para la transformación digital de las empresas mexicanas, como parte del proceso de inclusión digital en todos los sectores y como una forma de promover su competitividad en los nuevos mercados.

⁸⁰ Olmos, F. G., La cantidad de usuarios de internet en México alcanzan su pico máximo, *Expansion News*, 2023. <https://expansion.mx/tecnologia/2023/05/17/los-usuarios-de-internet-en-mexico-alcanzan-su-pico-maximo>

Desde la Asociación Mexicana de la Industria de Tecnologías de Información, (AMITI, 2018), se han propuesto incentivos fiscales para el sector TIC, como una política de estímulos a la innovación y el desarrollo de soluciones tecnológicas, así como su implementación.

Como parte de esta estrategia de incentivos, debería considerarse también la capacitación a los equipos de trabajo, desde el interior de los centros laborales, como una forma de preparar el talento que será necesario para aprovechar las tecnologías de la Cuarta Revolución Industrial en los sectores productivos.

3. Incentivos a nuevos modelos de negocio basados en tecnología

Los programas de apoyo emprendedor deben basarse en el impulso a los modelos de negocio basados en tecnología, como una estrategia para fomentar la innovación y el desarrollo económico de la nación.

Las acciones deben estar encaminadas hacia el acceso al financiamiento, así como la eliminación de barreras para el desarrollo de este tipo de negocios; es decir, diseñar programas de aceleración de startups, desde acompañamiento, asesorías, financiamiento y seguimiento. De esta manera, el país se posicionará como promotor de la innovación e incrementará su competitividad en los mercados mundiales.

Asimismo, deben incluirse políticas fiscales para las firmas tecnológicas extranjeras, como una forma de procurar la sana competencia en igualdad de condiciones para todo tipo de empresas de tecnología.

4. Mejora en los servicios de salud

El acceso generalizado a los servicios de salud de calidad, como uno de los derechos básicos, que además forma parte de las responsabilidades del gobierno, puede también mejorarse mediante el uso de las nuevas tecnologías: desde la creación de expedientes electrónicos, hasta la prestación de servicios de salud, mediante el uso de nuevas tecnologías.

Uno de los puntos de partida puede ser la centralización de información de los beneficiarios de los servicios públicos de salud, así como el uso de herramientas como la identificación biométrica, con el fin de crear un servicio mucho más eficiente y efectivo, que dé lugar a un acceso sencillo que, a su vez, permita tomar acciones en términos de prevención.

Junto con lo anterior, el uso de tecnologías como la inteligencia artificial es una herramienta apropiada para realizar campañas de atención oportuna, así como la elaboración de diagnósticos más certeros y

la implementación de tratamientos más efectivos, incluso para la prestación de servicios de salud remotos en zonas de difícil acceso.

5. Diseño de políticas públicas basado en Big Data

La capacidad de realizar análisis de grandes cantidades de información a partir de tecnologías como el Big Data, supone una herramienta que permite tomar decisiones mucho más acertadas y crear marcos regulatorios necesarios con base en demandas ciudadanas o atención a problemáticas comunes.

Responder de forma eficiente a las demandas ciudadanas, mediante una gestión adecuada y confiable de la información recibida, traerá consigo una mayor confianza en el sector gobierno que, a su vez, propiciará una mayor participación ciudadana e involucramiento en los intereses comunes para el desarrollo de la sociedad.

Considerando que las tecnologías disruptivas y todas las posibilidades que traen consigo, significan una serie de debates éticos respecto de la manipulación de organismos, usos de nuevos materiales y procedimientos en la industria, la salud y la sociedad, la utilización de data para la toma de decisiones basadas en el sentir social, será mucho más efectivo.

6. Capital humano y desarrollo de talento digital

Estimaciones del Foro Económico Mundial advierten que para el año 2030, 77 por ciento de los puestos de trabajo requerirán competencias digitales, mientras que en la actualidad 54 por ciento de las empresas observa una tendencia hacia la pérdida de competitividad debido a la escasez de talento.⁸¹

Dicho escenario conlleva la necesidad de realizar una revisión sobre los programas de estudio de las universidades y su oferta educativa, para implementar las renovaciones que sean necesarias para responder a las demandas ya existentes del sector productivo, así como de las que acarrea el uso de las tecnologías disruptivas en los diversos sectores.

Pero no sólo basta con la revisión de contenidos académicos, la innovación educativa debe incluir el uso de TIC 's en las metodologías del aprendizaje mismo como una forma de incentivar el desarrollo de

⁸¹ Foro Económico Mundial, *¿Por qué los jóvenes no están preparados para los trabajos del futuro?*, 2022, disponible en: <https://es.weforum.org/agenda/2022/10/por-que-los-jovenes-no-estan-preparados-para-los-trabajos-del-futuro/#:~:text=El%20Foro%20Econ%C3%B3mico%20Mundial%20estima,de%20trabajo%20requerir%C3%A1n%20competencias%20digitales>

nuevas competencias digitales en todos los niveles académicos, mediante estrategias eficientes de amplia cobertura social.

7. Regular el uso de la inteligencia artificial y la automatización

Ante los riesgos que puede significar la implementación de la inteligencia artificial y la automatización en los sectores productivos, la regulación gubernamental se hace necesaria para la implementación de programas de incorporación de nuevas tecnologías de forma paulatina.

Lo anterior debe hacerse de la mano de la capacitación al personal de trabajo, para incorporar las habilidades necesarias que les requiere el uso de las nuevas tecnologías disruptivas, aplicadas al ámbito productivo. Sin embargo, a la par de todas estas acciones, deben crearse las condiciones de seguridad informática, uso seguro de internet y protección de datos personales, de manera tal que el uso de las nuevas tecnologías, para el desarrollo social, sean realmente positiva y brinde los frutos esperados.

Conclusiones

Tras la revisión bibliográfica, se concluye que en el contexto de la Cuarta Revolución Industrial es necesario trabajar en acciones que permitan la construcción de comunidad, entendida como un escenario de igualdad de oportunidades para el bien común. Esto es posible de lograrse al ampliar los alcances del gobierno electrónico, mediante una serie de acciones que se plantean en forma de propuesta de estrategias que generen las condiciones necesarias.

Encontramos que las mismas tecnologías disruptivas, propias de la Cuarta Revolución Industrial pueden ser utilizadas para la ejecución y análisis de políticas, para tomar decisiones en escenarios colaborativos y de gobernanza, Criado y Gil-García,⁸² Las TIC pueden hacer posible el desarrollo de talento y de acciones para el aprovechamiento de las oportunidades que presenta la actual revolución industrial, de manera tal que el uso de estas herramientas innovadoras realmente signifique una oportunidad para la mejora de la sociedad en su conjunto.

Es por esto que los gobiernos se posicionan como el ente que debe crear las condiciones necesarias, mediante un alcance más amplio de las acciones del gobierno electrónico, con la implementación de políticas públicas que vayan más allá de la digitalización de trámites o el acceso a la información pública por medio de los canales digitales, sino

⁸² Criado, J. y Gil- García, *op. cit.*

preparar un escenario en la mayor igualdad de condiciones posibles, como una forma de crear comunidad, basado en el concepto de un mundo más justo, donde todas las personas puedan desarrollarse. Para esto, la inclusión de las tecnologías disruptivas inherentes a la Cuarta Revolución Industrial debe implicar la ampliación de una serie de oportunidades de desarrollo para todos los habitantes de México, que a su vez pueda hacer de la nación un país competitivo, capaz de aprovechar las ventajas de esta nueva era.

Bibliografía

- ACETO, G., PERSICO, V., y PESCAPÉ, A., A Survey on Information and Communication Technologies for Industry 4.0: State-of-the-Art, Taxonomies, Perspectives, and Challenges, *IEEE Communications Surveys & Tutorials*, vol. 21, núm. 4, pp. 3467-3501. <https://doi.org/10.1109/COMST.2019.2938259>
- AMITI, *Plan de Nación y Agenda Digital Nacional*, 2018, disponible en: <https://amiti.org.mx/wp-content/uploads/2019/02/Plan-de-Naci%C3%B3n-y-ADN18.pdf>
- BARBOZA, L., “Algunas consideraciones en torno al concepto de Comunidad”, RED CYTED COM-LALICS, 2016, disponible en: https://www.academia.edu/36396076/COLECCI%C3%93N_GRUPOS_DE_TRABAJO
- BAUMAN, Z., *Modernidad líquida*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013.
- BOUSKELA, M., Casseb, M., Bassi, S., De Luca, C., Facchina, M. “La ruta hacia las Smart Cities Migrando de una gestión tradicional a la ciudad inteligente”, 2016, disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/La-ruta-hacia-las-smart-cities-Migrando-de-una-gesti%C3%B3n-tradicional-a-la-ciudad-inteligente.pdf>
- Comisión Económica para América Latina, CEPAL. “El gobierno electrónico en la gestión pública”, 2011, disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/7330/S1100145_es.pdf
- CRIADO, J. y GIL-GARCÍA, J., “Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas Estado actual y tendencias futuras en América Latina”, *Gestión y Política Pública*, 2013, disponible en: <https://www.re-dalyc.org/pdf/133/13331692001.pdf>
- Foro Económico Mundial, “¿Por qué los jóvenes no están preparados para los trabajos del futuro?”, 2022, disponible en: <https://es.weforum.org/agenda/2022/10/por-que-los-jovenes-no-estan-preparados-para-los-trabajos-del-futuro/#:~:text=El%20Foro%20Econ%20>

[C3%B3mico%20Mundial%20estima,de%20trabajo%20requerir%C3%A1n%20competencias%20digitales](#)

- GIL-GARCÍA, J. R., MARISCAL, J., y RAMÍREZ, F., “Gobierno electrónico en México”, Documento de Trabajo del CIDE, núm. 214, 2008.
- GUTIÉRREZ, A., “Una cuarta parte de los mexicanos aún no cuentan con acceso a internet”, 2022, disponible en: <https://expansion.mx/empresas/2022/07/04/una-cuarta-parte-de-los-mexicanos-aun-no-cuenta-con-acceso-a-internet>
- HERNÁNDEZ, J., “Inteligencia artificial: qué aporta y qué cambia en el mundo del trabajo”, 2022, disponible en: <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/inteligencia-artificial-que-aporta-y-que-cambia-en-el-mundo-del-trabajo/>
- IBM, (s.f.) “Automatización de procesos robóticos de IBM”, disponible en: https://www.ibm.com/mx-es/products/robotic-process-automation?utm_content=SRCWW&p1=Search&p4=43700074878642768&p5=p
- Internet Society, “La internet de las cosas, una breve reseña”, 2015, disponible en: <https://www.internetsociety.org/wp-content/uploads/2017/09/report-InternetOfThings-20160817-es-1.pdf>
- JOYANES, L., *Industria 4.0: La cuarta revolución industrial*, Alpha Editorial, 2017.
- LEE, J., LEE, K., “Is the fourth industrial revolution a continuation of the third industrial revolution or something new under the sun? Analyzing technological regimes using US patent data”, *Industrial and Corporate Change*, vol. 30, núm. 1, 2021, pp. 137-159.
- MENDOZA, G., RODRÍGUEZ, J., “La nanociencia y la nanotecnología: una revolución en curso”, *Perfiles latinoamericanos*, vol. 14, núm. 29, 2021, disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532007000100006
- MORÁN, A., “Las tecnologías convergentes (nanotecnología, biotecnología y las ciencias cognitivas) y su relación con la bibliotecología”, *E-Ciencias de la Información*, “Las tecnologías convergentes (nanotecnología, biotecnología y las ...”, vol. 9, núm. 2, 2019, pp. 121-140, disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/4768/476862530007/html/>
- PISANTY BARUCH, A., y VELASCO SÁNCHEZ, E., Cuarta Revolución Industrial: gobierno y buena gobernanza, *Revista Latinoamericana de Economía y Sociedad Digital*, vol. 2, 2019, pp. 1-19. <https://doi.org/10.53857/ALFT6819>

- OLMOS, F., “La cantidad de usuarios de internet en México alcanzan su pico máximo”, *Expansión News*, disponible en: <https://expansion.mx/tecnologia/2023/05/17/los-usuarios-de-internet-en-mexico-alcanzan-su-pico-maximo>
- Organización de Estados Americanos, OEA. (s.f.), “Guía de Mecanismos para la Promoción de la Transparencia y la Integridad en las Américas”, disponible en: https://www.oas.org/es/sap/dgpe/guia_egov.asp
- PÉREZ, R., CAMACHO, O., MENA, E., ARROYO, G., “Análisis general del gobierno electrónico en México”, Paakat, *Revista de Tecnología y Sociedad*, vol. 9, núm. 5, 2019, disponible en: <http://www.udgvirtual.udg.mx/paakat/index.php/paakat/article/view/253/376>
- PORTILLO, S., “La evolución del gobierno electrónico mexicano para institucionalizar la comunicación electrónica gubernamental”, *Sintaxis*, vol. 1, núm. 3, pp. 80-95. <https://doi.org/10.36105/stx.2019n3.04>
- SÁNCHEZ, C., *Construcción de comunidad en tiempos posmodernos*, México, Siglo XXI, 2016.
- SCHWAB, K., *La Cuarta Revolución Industrial*, Penguin Random House, 2017.
- Secretaría de la Función Pública, “Definición de gobierno digital o electrónico”, 2013, disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/gobierno-digital-o-electronico>

El mercado de valores, una herramienta de acceso y dispersión de la riqueza

The securities market, a wealth access and dispersion tool

EDGAR TRUEBA PAZ Y PUENTE

Morgan Stanley, México*

edgartrueba@yahoo.com

<https://orcid.org/0009-0007-4920-8274>

Recibido: 10/03/2023

Aceptado: 06/05/2024

<https://doi.org/10.36105/iut.2024n39.03>

RESUMEN

En los últimos años se han desarrollado diversos cuestionamientos al modelo capitalista. Uno de los más recurrentes se centra en el incremento de la desigualdad y la necesidad de redistribución de la riqueza. En este ensayo se cuestionan algunos planeamientos de la propuesta redistributiva y se sugiere que, en su lugar, la discusión debiera enfocarse en el acceso a la riqueza. Asimismo, se plantea que los mercados financieros, particularmente el mercado de valores, son una herramienta útil en lograr un mayor acceso y dispersión de la riqueza.

Palabras clave: mercado de valores, redistribución, riqueza, capitalismo, globalización.

* Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan la opinión de Morgan Stanley o cualquiera de sus afiliadas.

ABSTRACT

In recent years, several questions to the capitalist model have been developed. One of the most recurring is centered on increasing inequality and the need for wealth redistribution. In this essay some redistributive proposal approaches are challenged and is suggested that rather the discussion should be focused on access to wealth. Likewise, it is also proposed that financial markets, particularly the stock market are a useful tool in achieving greater access and dispersion of wealth.

Keywords: *securities market, redistribution, wealth, capitalism, globalization.*

El liberalismo y el capitalismo pueden vincularse con postulados económicos y político-sociales que comparten en lo fundamental la primacía de la dignidad humana, la necesidad de estructuras democráticas de gobierno y, en lo económico, la libertad de mercado y la propiedad privada; sus orígenes pueden identificarse con la revolución industrial y las revoluciones políticas de finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX. Hacia finales del siglo XX tienen un nuevo impulso y es este periodo el que está intrínsecamente identificado con la globalización y el neoliberalismo económico.

El despegue de este último periodo liberal-capitalista fue testigo del colapso de la esfera soviética, la historia del tiempo y la oveja Dolly, el desarrollo exponencial de las tecnologías de la información, el nacimiento del *homo videns* y abrió el debate entre el fin de la historia y el choque de civilizaciones, todo enmarcado en una nueva ola que, respetuosa de los derechos humanos y apalancada del libre comercio y el crecimiento económico como unidad de medida, llevaría a la humanidad a niveles inéditos de bienestar.

No obstante que, en términos absolutos, las condiciones de vida de la mayoría de los seres humanos han mejorado de forma sostenida en las últimas décadas, como se puede observar en el avance del promedio mundial del Índice de Desarrollo Humano que ha pasado de 0.601 en 1990 a 0.739 en 2019 (aunque el mismo se haya visto fuertemente afectado por la pandemia de COVID y presenta un leve retraso a niveles de 0.732 para 2021),¹ se ha generado la sensación de que la globalización

¹ Ver: United Nations Development Programme, *Human Development Index (HDI)*, disponible en: <https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI> (fecha de consulta: 7 de enero de 2023).

liberal-capitalista no ha sido suficiente para satisfacer las aspiraciones de los participantes “pasivos-locales” y únicamente ha beneficiado a una minoría “activa-global”.

Esta percepción negativa del modelo liberal-capitalista se agudiza más tras la ocurrencia de eventos catastróficos atípicos tales como la crisis financiera global de 2008-2009 y la ya mencionada pandemia de COVID.² Así señala Bauman, que “la globalización divide en la misma medida que une: las causas de la división son las mismas que promueven la uniformidad del globo”.³

Es apenas natural que el modelo liberal-capitalista como todo fenómeno humano no se encuentre exento de deficiencias y ciertamente en la actualidad enfrenta diversos obstáculos y críticas.

Por ejemplo, el problema en grado superlativo de la destrucción del medio ambiente que, aunque en una posición extrema, en cierta forma pareciera justificar “que el neoliberalismo se presentó como una estrategia para relanzar el crecimiento económico indefinido, con su correspondiente incremento del uso de energía, emisión de contaminación y uso de los recursos agotables y que ese objetivo es una quimera en un planeta que no puede aumentar de tamaño, no puede procesar sin alteraciones estructurales cualquier cantidad de contaminación y cuyos recursos minerales no se reproducen como las coles o las lechugas”.⁴

El auge del modelo liberal-capitalista también ha significado un fenómeno de transformación de la sociedad organizada en el fenómeno del Estado-nación y que se caracterizaba por ser una sociedad abnegada, centrada en la producción, disciplinaria y represiva o prohibitiva, en la cual el Estado-nación continuamente extendía su red de protección y jugaba un rol central como instrumento de control anclado en el concepto de soberanía al detentar la potestad de emitir un derecho positivo, limitado territorialmente, basado en una dogmática en principio autónoma y aplicable a sociedades homogéneas unificadas precisamente por los valores de ese Estado-nación.

² A lo largo de la historia de la humanidad, ni las crisis financieras ni las sanitarias son eventos atípicos, sin embargo, en ambos casos la profundidad de cada uno de esos eventos y la circunstancia de que tuvieron cada uno en su momento un alcance global sí podría considerarse atípico.

³ Bauman, Zygmunt, *La globalización. Consecuencias humanas*, edición digital, Daniel Zadunaisky (trad.), Fondo de Cultura Económica, 2016, p. 8.

⁴ Gordillo, José Luis, “Pensar lo impensable: estados fallidos y colapso social” en: *El derecho ya no es lo que era: Las transformaciones jurídicas en la globalización neoliberal*, edición digital, José A. Estévez Araújo (ed.), Trotta, 2021, p.183.

En la actualidad, la esencia e identidad del Estado-nación se han desdibujado frente a nuevos actores internos y externos, una explosión de derechos y el fortalecimiento del pluralismo jurídico con perspectivas más bien de carácter personal, reflexivo y dúctil. Hay posturas que identifican la sociedad actual como una sociedad de consumo, rendimiento y positividad que genera individuos narcisistas, ansiosos, deprimidos y agotados (*burned-out*) que se “autoexplotan” creyendo realizarse en un espejismo de libertad dentro de la vorágine “hipercapitalista”.⁵

La última etapa del modelo liberal-capitalista trajo también un proceso de automatización y deslocalización de la producción que si bien por un lado fomentó el desarrollo industrial de regiones o países que anteriormente se encontraban sin participar en los mercados globales así como un incremento en la productividad industrial, por el otro, significó un importante impulso deflacionario lo que, en algunos casos, conllevó también la destrucción de industrias que representaban una fuente de riqueza y bienestar en las comunidades donde se encontraban.

La reducción de costos a nivel mundial consecuencia de este fenómeno de automatización y deslocalización de la producción permitió que, en términos generales, la mayoría de la población mundial tuviera acceso a un mayor número de productos y servicios a un menor precio.

Es evidente que el mejoramiento en las condiciones de vida de la mayoría de la población mundial, debido tanto a la mejora científica y tecnológica como también a la reducción de costos a nivel mundial producto de la globalización, no significó que ningún sector viera mermadas las posibilidades de realización de sus expectativas: un productor con altos costos de producción necesariamente sufrirá en un ambiente globalizado donde compite frente a productores más eficientes; de la misma manera un proveedor de servicios de baja calidad y un elevado precio tenderá a ser desplazado por proveedores de servicios de mejor calidad y mejor precio.

Este es precisamente el fenómeno de la destrucción creativa de Schumpeter vinculado a la innovación y los ciclos de negocios. Existen múltiples ejemplos de ello a lo largo de la historia, quizás uno de los más tangibles en las últimas fechas, es la posible oferta que aparentemente hizo Reed Hastings fundador de Netflix a Blockbuster para vender

⁵ Ver en este sentido: Han, Byung-Chul, *La sociedad del cansancio*, 2ª edición digital, Arantzazu Saratzaga Arregi y Alberto Ciria (trads.), Herder, Barcelona, 2017 y del mismo autor, *La expulsión de lo distinto*, edición digital, Alberto Ciria (trad.), Herder, Barcelona, 2017.

Netflix por 50 millones de dólares en 2000.⁶ Independientemente de si la oferta efectivamente existió o si se trataba de una mera insinuación de negocios, el resultado es conocido: Blockbuster dejó de existir mientras que Netflix se convirtió en un gigante del entretenimiento en formato *streaming*.

Por otro lado, ciertamente, tras la crisis financiera de 2008-2009 se presentó un fenómeno de tasas de interés históricamente bajas que permitieron la expansión del endeudamiento público y privado. Esta circunstancia aunada al severo impacto de la pandemia de COVID en las cadenas productivas y en importantes sectores de la economía tanto global como de cada país nos colocan hoy frente a un escenario de alta inflación y recesión económica global y simultánea y que, como pocas veces en la historia, significó en 2022 una caída en la valuación de prácticamente todo tipo de activos.

Estas deficiencias del modelo han permitido la articulación del argumento de que “el capitalismo está generando sociedades divididas en las que mucha gente lleva vidas ansiosas”⁷ lo que, combinado con las ensoñaciones y nostalgia del pasado han alimentado el resurgimiento de ideologías antiliberales y anticapitalistas con marcado sesgo populista: “cuando se pierden de vista los argumentos, las personas se dejan llevar con facilidad por la fama o el prestigio del orador, o por el consenso de la cultura de pares”.⁸

Dado que al parecer los seres humanos tenemos una tendencia cognitiva a recordar positivamente el pasado realizando experiencias gratas y minimizando las negativas⁹ pudiera ser que el mismo proceso aplique también en procesos sociales, económicos y jurídicos.

De tal manera que, este romanticismo del pasado podría explicar la paradoja de por qué las críticas actuales en muchos lugares del mundo y particularmente en Hispanoamérica añoran un periodo de expansión económica y mejoramiento social ocurrido entre la Segunda

⁶ Ver: Cagnassola, Mary Ellen y Giella, Lauren, “Fact Check: Did Blockbuster Turn Down Chance to Buy Netflix for \$50 Million”, *Newsweek*, 11 de marzo de 2021, disponible en: <https://www.newsweek.com/fact-check-did-blockbuster-turn-down-chance-buy-netflix-50-million-1575557#:~:text=The%20Ruling,any%20serious%20discussions%20took%20place> (fecha de consulta: 7 de enero de 2023).

⁷ Collier, Paul, *The Future of Capitalism. Facing the new anxieties*, HarperCollins Publishers, United States of America, 2018, p. 201.

⁸ Nussbaum, Martha, *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*, edición digital María Victoria Rodil (trad.), Buenos Aires, Katz editores, 2010, lector Kindle pos. 1097.

⁹ En este sentido ver: Lieberman, Charlotte; “Why we romanticize the past”, *The New York Times*, 2 de abril de 2021, disponible en: <https://www.nytimes.com/2021/04/02/smarter-living/why-we-romanticize-the-past.html> (fecha de consulta: 22 de febrero de 2023).

Guerra Mundial y el inicio de la “embestida neoliberal” en los últimos 30-40 años que “han acabado por desdibujar la experiencia histórica de un capitalismo inclusivo”¹⁰ pero, al mismo tiempo, olvidan los gobiernos dictatoriales fundamentados en ideologías de izquierda o de derecha, la falta de libertades democráticas imperante en la región durante el mismo periodo y la nula consideración a la protección del medio ambiente.

Las facturas pendientes que actualmente tiene el modelo liberal-capitalista no justifican de forma alguna un giro a gobiernos autoritarios o sociedades de corte comunista-soviético ni el regreso a condiciones de vida anteriores a la industrialización y los avances científicos del siglo xx en aras de la preservación de los ecosistemas y las culturas ancestrales.

Los defensores de modelos diferentes al liberal-capitalista recurren a postulados meramente ideológicos que pueden sonar atractivos pero que carecen de viabilidad.

Por ejemplo, los críticos del modelo liberal-capitalista atacan el sistema privado de pensiones considerando que “el trabajador tiene una jubilación no porque haya trabajado, sino porque ha podido acumular un fondo para ello...se trata del rendimiento de una inversión y no de una prestación derivada de un derecho”.¹¹

La alternativa significa entonces que necesariamente sea el Estado quien cubra esas pensiones, pero omiten ofrecer una alternativa viable respecto al proceso de acumulación y capitalización de dichos fondos de pensiones.

En efecto, el problema subyacente de este tipo de modelos es que no es sostenible en el largo plazo, se trata de una pirámide o esquema Ponzi a gran escala en que los beneficios del presente son cubiertos con las aportaciones de las generaciones futuras.

Este modelo solo funciona para los primeros en salir de él (quienes retiran su inversión o reciben primero los beneficios) y es sostenible solo en la medida en que exista una continua expansión de las aportaciones, pero deja de serlo cuando la estructura demográfica cambia, por ejemplo, al reducirse el número de hijos por mujer o incrementarse substancialmente la expectativa de vida.

¹⁰ Giménez Merino, Antonio; “La naturaleza oligárquica del poder y del derecho en la sociedad de la exclusión” en: *El derecho ya no es lo que era: Las transformaciones jurídicas en la globalización neoliberal*, edición digital, José A. Estévez Araújo (ed.); Trotta, 2021, p. 149.

¹¹ Estévez Araújo, José A., “Las transformaciones económicas de la globalización neoliberal”, en: *El derecho ya no es lo que era: Las transformaciones jurídicas en la globalización neoliberal*, edición digital, José A. Estévez Araújo (ed.), Trotta, 2021, pp. 58-59.

En lo fundamental es irrelevante quien sea el gestor de los fondos destinados para el retiro —ya sea una agencia o dependencia del gobierno o una entidad privada—; lo relevante es precisamente que el rendimiento que se obtenga con esos recursos sea suficiente para garantizar una pensión digna a quienes realizan aportaciones al sistema de retiro.

Por ello, el proceso de gestión e inversión de los recursos destinados a cubrir pensiones en el futuro necesita ser financieramente viable, de lo contrario, se corre el riesgo de que únicamente se incremente el pasivo futuro a cargo del gobierno. Este es el caso cuando las aportaciones a pensiones son entregadas al gobierno y éste los utiliza como medio de fondeo del gasto corriente.

En algunos sistemas como el mexicano, por ejemplo, una gran parte de los recursos existentes en los fondos de pensiones se encuentran invertidos en valores emitidos por el Gobierno Federal lo que significa que, con independencia de las múltiples alternativas de refinanciamiento que pudieran llegar a existir, necesariamente llegará un momento en que el Estado Mexicano deberá pagar esa deuda. La alternativa, desde luego ilegítima, antijurídica y catastrófica desde la perspectiva financiera y social, sería el repudio de esa deuda por parte del gobierno en turno.

Un fenómeno similar ocurre con la expansión de cualquier otro programa social que no vincule su fuente de fondeo con la rentabilidad que genere. Y es que a los políticos en general les gusta prometer gastar dinero sin reparar sobre el cómo se obtendrán esos recursos. Aquí es importante destacar que la rentabilidad a la que hago referencia no necesariamente significa monetaria, pero sí debe ser cuantificable, de lo contrario se corre el riesgo de establecer programas que son altamente populares cuando se implementan, pero con poca rentabilidad social lo que los vuelve un lastre en el futuro y cuya reducción o cancelación queda condicionada a la popularidad del programa de que se trate.

El problema es que “a partir del momento en que amplía el presupuesto social, cada programa de bienestar consolidado pasa a ser considerado como un derecho inexorablemente adquirido por parte de sus destinatarios. Éste es el motivo por el que su continuidad añade poca legitimidad al Estado, pero su eventual reducción o supresión... constituiría una inevitable fuente de pérdida de legitimidad”¹² haciendo necesario perpetuarlos protegiendo así los intereses creados.¹³

¹² Faria, José Eduardo, *El Derecho en la Economía Globalizada*, Carlos Lema Añón (trad.), Trotta, Madrid, 2001, p. 103.

¹³ *Ibidem*, p.113.

Otra herramienta sugerida por los críticos del modelo liberal-capitalista es el establecimiento de barreras proteccionistas, subvenciones o subsidios con diseños distintos pero que nos han llevado a extravagancias, como la señalada por Stiglitz, donde “la vaca media europea obtiene una subvención de dos dólares al día (la magnitud donde sitúa la pobreza el Banco Mundial); más de la mitad de la población del mundo en vías de desarrollo vive con menos de esto. Según parece, es mejor ser una vaca en Europa que ser una persona pobre en un país en vías de desarrollo”.¹⁴

La deficiencia de estas posturas radica en que al final significan una carga asumida por los contribuyentes y gestionada por el gobierno o el traslado del incremento de esos costos al consumidor final quien paga más por los bienes o servicios beneficiados por las medidas proteccionistas.

En ambos casos el beneficiado no es la sociedad en general sino los sectores privilegiados por la política proteccionista de que se trate, de manera tal que son estos sectores privilegiados los verdaderos usufructuarios del subsidio o las medidas proteccionistas.

Pero quizás la crítica más seductora y recurrente al modelo liberal-capitalista se ha centrado en la necesidad de la “redistribución de la riqueza” como herramienta indispensable para el mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población.

El argumento central de los defensores de la redistribución de la riqueza parte de la observación del fenómeno de concentración de la riqueza absoluta en las últimas décadas en los percentiles de población con ingresos más altos.

Dicho argumento se estructura, en términos generales, de la siguiente manera: existe una gran desigualdad de riqueza e ingreso en el mundo, esta desigualdad se ha incrementado en los últimos años de una forma que ha privilegiado más a los grupos más ricos. Además, la desigualdad es perniciosa y por lo tanto debe combatirse. La forma de combatir la desigualdad radica en incrementar las cargas fiscales a los percentiles más ricos y destinar esos recursos mediante subsidios a la mejora de las condiciones de vida de los menos favorecidos. Finalmente, dado que la fórmula de solución propuesta implica la actividad impositiva, debe ser el gobierno el encargado de este mecanismo redistributivo.

¹⁴ Stiglitz, Joseph, *Cómo hacer que funcione la globalización*, edición digital, Amado Diéguez y Paloma Gómez Crespo (trads.), Taurus, Penguin Random House Grupo Editorial, España, 2014, lector Kindle pos. 1773.

La veracidad de la primera parte del argumento (la relacionada con incremento de la desigualdad en los últimos años) parece incuestionable. En efecto, múltiples estudios han evidenciado que la desigualdad material y económica a nivel mundial parece haber estado presente a lo largo de la historia y salvo un periodo más igualitario observado en la segunda mitad del siglo xx el fenómeno de concentración parece haberse revigorizado a partir de la década iniciada en 1980. Dinámicas similares pueden observarse en la mayoría de los países considerados individualmente.¹⁵

En realidad lo que ha sucedido es que la globalización ha sido mucho más benéfica para las personas en el segmento con renta más alta en los países ricos y para las personas ubicadas en los segmentos medios y bajos de los países pobres, mientras que ha ayudado mucho menos a quienes se encuentran en el segmento medio bajo de los países ricos, generando una figura a la que se le ha llamado la “curva de elefante”¹⁶ la cual, tras la crisis de 2008, “ha bajado la curva de su trompa al tiempo que su lomo ha duplicado su altura”.¹⁷

Esta circunstancia permitiría entender porque a nivel mundial la desigualdad en realidad se redujo entre 2010 y 2019 como se puede observar en Figura 1:¹⁸

¹⁵ En este sentido ver: Piketty, Thomas, *El capital en el siglo XXI*, Eliane Cazenave-Tapie Isoard (trad.), Fondo de Cultura Económica, 2014 y del mismo autor *Capital e Ideología*, Daniel Fuentes (trad.), México, Grano de Sal, 2020 .

¹⁶ Ver: Piketty, *Capital e ideología, cit.*, pp. 40-41 y Pinker, Steven, *En defensa de la Ilustración*, Pablo Hermida Lazcano (trad.), Paidós, 2019, pp. 149-151 quienes se basan en los estudios de G. Lakner y B. Milanović.

¹⁷ Pinker, Steven, *op. cit.*, p. 150.

¹⁸ World Economic Forum, *5 surprising facts about global wealth*, 23 de octubre de 2019, disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2019/10/wealth-household-economie/> (fecha de consulta: 17 de febrero de 2023).

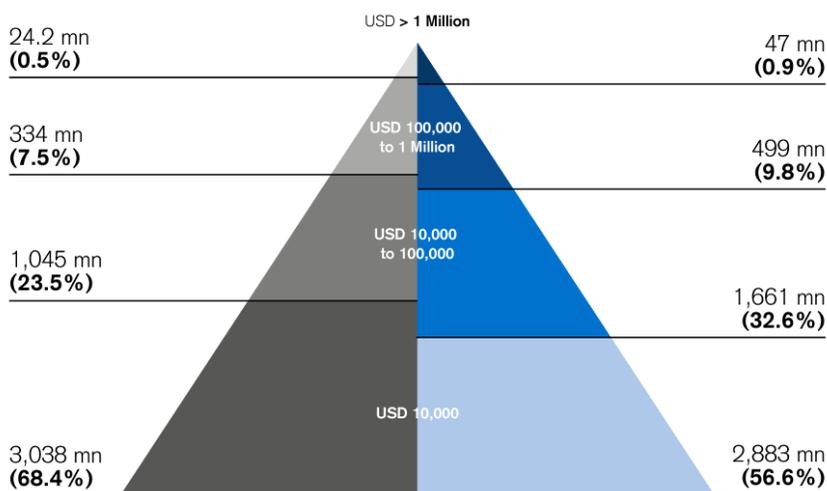
FIGURA 1. La evolución de la distribución de la riqueza por franjas de riqueza

The evolution of wealth distribution by wealth band

The biggest changes were seen at the lower tiers of the pyramid. The lower to upper middle class grew from 1bn to 1.7 bn people, while the bottom tier shrank by almost 12 percentage points.

2010 vs 2019

Number of adults (% of world population)



Fuente: Credit Suisse Global wealth report 2019.

En efecto, la Figura muestra la evolución de la distribución de la riqueza por banda de 2010 a 2019 y permite observar que si bien el porcentaje de adultos cuya riqueza es de hasta 10,000 dólares sigue siendo muy elevado, dicho porcentaje se redujo del 68.4% al 56.6% en ese periodo. Es decir, casi el 12% del total de adultos en el mundo salió del sector más bajo de la pirámide y fue este sector el único que disminuyó en porcentaje respecto al periodo inicial.

Además, lo que falta considerar en esta parte del argumento relacionada con el incremento de la desigualdad es la posibilidad, como señala Roe, de que la menor desigualdad observada durante la segunda mitad del siglo xx se haya debido precisamente a la enorme cantidad de

pérdida de vidas humanas y la masiva destrucción de riqueza consecuencia de las dos guerras mundiales y la profunda crisis financiera de los años 30 que afectaron principalmente a las regiones más desarrolladas del mundo a inicios de ese siglo. Claramente, las condiciones de vida de una región desarrollada que transita por la guerra, la ocupación militar, la crisis financiera que impide la reconstrucción, gobiernos totalitarios, nuevamente la guerra y la ocupación militar, necesariamente se verán reducidas significativamente, por lo que los resultados de análisis de diferencias en magnitud respecto a condiciones de vida en relación con regiones que se mantienen en condiciones menos desarrolladas pero que sufren en menor medida el impacto bélico necesariamente tenderán a ser menores.

Es decir, pueden observarse sociedades más igualitarias no por la mejora en las condiciones de vida de los menos favorecidos sino por el empobrecimiento sistémico y profundo de todos los sectores de la sociedad.¹⁹

Sin duda alguna, no existe justificación para no asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de todos los seres humanos, sobre todo considerando que, por primera vez en la historia de la humanidad, contamos con los recursos tecnológicos y financieros para hacerlo.

Afortunadamente parece que vamos en el camino correcto y que antes de 2030 es previsible un importante avance en la consecución del Objetivo de Desarrollo Sustentable establecido por las Naciones Unidas en 2015 de poner fin a la pobreza extrema en todo el mundo.²⁰ Ciertamente, las complicaciones originadas con la crisis de la pandemia de COVID, ha amenazado el logro de este objetivo.

La segunda parte del argumento redistributivo es la calificación negativa que hace de la desigualdad.

La desigualdad en riqueza o en ingreso no necesariamente es negativa en términos absolutos, la diferenciación en el ingreso puede deberse a factores propios del individuo o a factores externos que incluyen obviamente aspectos absolutamente aleatorios e independientes de la voluntad y el esfuerzo individual pero también, obedece en una buena medida a factores dentro del control de cada individuo y que reflejan las consecuencias de decisiones y el aprovechamiento de oportunidades.

¹⁹ Ver: Roe, Mark J., "Legal Origins and Modern Stock Markets", *Harvard Law Review*, vol. 120, Harvard Law and Economics Discussion Paper núm. 563, 2006, pp. 460-527, disponible en: <https://ssrn.com/abstract=908972> (fecha de consulta: 25 de abril de 2022).

²⁰ Ver en este sentido: Pinker, Steven, *op. cit.*, pp. 124-125.

La propuesta redistributiva no busca generar una mayor riqueza a la cual puedan acceder la mayoría de los habitantes de un país; sino que penaliza la riqueza, olvidando que el objetivo de la riqueza es y debe ser el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas.

Las experiencias de las revoluciones comunistas durante el siglo xx, demuestran claramente que, en ocasiones, grandes movimientos de redistribución de la riqueza han significado solamente el encumbramiento de nuevos grupos de poder y el surgimiento de estados totalitarios y no un incremento de la riqueza total ni un mejoramiento de las condiciones de vida de esas sociedades. Esta es una de las deficiencias estructurales del concepto de redistribución de la riqueza.

Pinker nos da un ejemplo de lo anterior, “de los setenta millones de personas que murieron en las principales hambrunas del siglo xx, el 80 % fueron víctimas de la colectivización forzosa, la confiscación punitiva y la planificación centralizada totalitaria de los regímenes comunistas. Entre estas se incluían las hambrunas en la Unión Soviética tras la Revolución rusa, la guerra civil rusa y la Segunda Guerra Mundial; el *Holodomor* (hambruna y terror) de Stalin en Ucrania en 1932-1933; el Gran Salto Adelante de Mao en 1958-1961; el Año Cero de Pol Pot en 1975-1979, y la Ardua Marcha de Kim Jong-il en Corea del Norte tan recientemente como en la década de 1990”.²¹

De manera enfática se puede sostener que, China es la primera economía del mundo medida por Producto Interno Bruto a paridad de poder adquisitivo o la segunda en términos de Producto Interno Bruto a precios nominales y ha logrado disminuir en forma significativa los niveles de pobreza, no gracias a la revolución cultural ni al gran salto adelante de Mao Zedong (que significaron procesos masivos de redistribución de riqueza) sino a las políticas de libre mercado de Deng Xiaoping que culminaron con el “socialismo con características chinas” las cuales han generado una mayor desigualdad y por lo menos mayores libertades económicas aunque ciertamente las libertades políticas no hayan tenido la misma dinámica.²²

²¹ Pinker, Steven, *op. cit.*, p. 110.

²² En este mismo sentido ver: Fukuyama, Francis, *El liberalismo y sus desencantados, cómo defender y salvaguardar nuestras democracias liberales*, edición digital, Jorge Paredes Soberón (trad.), Deusto, 2022.

TABLA 1. datos del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de China y México en 1990 y 2019 e Índice Gini en los mismos periodos

	1990		2019		Diferencia IDH	Diferencia Índice Gini
	IDH	Índice Gini	IDH	Índice Gini		
China	0.499	32.2	0.656	38.2	31%	19%
México	0.761	50.6	0.779	45.4	2%	-10%

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial, Gini Index, disponible en: <https://data.worldbank.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2021&start=2000&view=chart> y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Human Development Reports <https://hdr.undp.org/data-center/specific-country-data#/countries/CHN%20y%20https://hdr.undp.org/data-center/specific-country-data#/countries/MEX>

En la tabla 1, podemos observar que, no obstante que la desigualdad en China (medida por el índice Gini) se ha incrementado en 19%, la calidad de vida de la población (medida por el Índice de Desarrollo Humano) también se ha incrementado en 31%. Por el contrario, en el caso de México, no obstante que la desigualdad se ha reducido en 10%, la mejora en la calidad de vida solo ha aumentado 2%.

Otra deficiencia estructural del argumento redistributivo consiste en no considerar que existen factores que no son susceptibles de redistribución; por ejemplo, los años de vida, las condiciones de salud, un entorno pacífico, la situación del medio ambiente, etc. No es posible transferir tiempo o salud de una persona a otra, así como tampoco podemos transferir condiciones pacíficas o la calidad del medio ambiente de una región a otra. La falacia en el concepto de redistribución radica en que necesariamente implica sustraer recursos de un lado para asignarlos a otro.

El problema no radica en la desigualdad en sí misma sino en la imposibilidad de acceder a fuentes de riqueza e ingreso que le permitan a una persona desarrollar plenamente sus capacidades y mejorar sus condiciones de vida y que dicha imposibilidad de acceso se deba exclusivamente a factores externos a la voluntad y al esfuerzo de esa persona.

La solución no debe ser castigar la riqueza en sí sino crear mecanismos que beneficien a todos y permitan reducir las injusticias a las que se enfrentan los individuos en virtud de circunstancias de nacimiento o desgracias fortuitas.

La respuesta no debe ser la confiscación o expropiación de activos de algunos individuos, sectores o regiones considerados “privilegiados”

y la dádiva, el subsidio o la transferencia a individuos, sectores o regiones “menos” privilegiados. La solución radica en reglas, instituciones, políticas y demás herramientas que permitan el acceso a la riqueza y al mejoramiento de las condiciones de vida (lo que significa no destruir el medio ambiente en el proceso) y no el combate a la desigualdad en sí misma.

La diferencia es sutil pero fundamental, el problema no es qué tan concentrada está la riqueza, sino que tan limitado se encuentra el acceso a esa riqueza para una persona, por lo que la discusión debiera no centrarse en la “redistribución de la riqueza” sino que su lugar el foco debiera ser el “acceso a la riqueza”.

Por ejemplo, en el caso de la flauta y los 3 niños de Amartya Sen,²³ la solución no radica en quitarle la flauta a la niña que la construyó y dársela a alguno de los otros niños; pues hacerlo no se traduce en un beneficio para todos los niños. Por lo tanto, en este caso, la solución óptima es solo aquella donde los tres niños puedan disfrutar la música tocada con la flauta y puedan desarrollar sus demás capacidades. Lo anterior significa un escenario donde se respete el esfuerzo de la niña constructora de la flauta, se permita a la niña que sabe tocarla desarrollar sus habilidades musicales y donde todos los niños puedan beneficiarse disfrutando la música y, si lo desean, aprender a tocar o construir flautas.

Esta alternativa no es de ninguna manera un proceso redistributivo sino un proceso que permite, respetando las desigualdades en talentos, mejorar las condiciones de todos. Este es precisamente el fin de la democracia considerada, en términos del artículo tercero constitucional, “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

Aun asumiendo que los defensores de la redistribución tengan en mente la generación de una mayor riqueza, erran en la solución del mecanismo óptimo para la asignación de recursos.

La propuesta de los defensores de la redistribución de la riqueza radica en la alternativa de asignación de recursos a través de los impuestos. En esta alternativa, los recursos fluyen de los particulares hacia el Estado y es el propio Estado (principalmente el gobierno) quién se encarga de asignar esos recursos a las actividades que considere prudentes.

²³ Sen, Amartya, *La idea de la justicia*, edición digital, Hernando Valencia Villa (trad.), Taurus, Penguin Random House, 2019.

Claramente, el cobro de impuestos es una función propia del Estado y en muchas ocasiones las actividades del Estado pueden considerarse, en términos económicos, como bienes públicos toda vez que benefician a toda la población independientemente de si se contribuye o no a esas actividades, por ejemplo, seguridad pública, impartición de justicia, infraestructura, medio ambiente sano, etcétera.

Uno de los problemas más importantes en el modelo del gobierno como agente encargado de la asignación de recursos para la generación sostenida de riqueza, radica en la posibilidad de cooptación de las funciones del Estado por parte de grupos privilegiados estrechamente vinculados con el gobierno.

De esta manera, las desviaciones pueden operar en dos niveles, el primero consiste en la dirección de beneficios fiscales a grupos privilegiados los cuales pueden arrojarse en discursos proteccionistas o nacionalistas y que fundamentalmente buscan preservar los privilegios existentes generados a través de barreras de entrada como podrían ser permisos o licencias, barreras al comercio exterior ya sean arancelarias o no arancelarias, etcétera.

En el segundo nivel, las desviaciones pueden obedecer a dinámicas populistas o la asignación ineficiente de recursos en beneficio de grupos de presión o de control político en lugar de asignarse a actividades o proyectos que sean más benéficos para el interés general.

En ambos niveles existe además la posibilidad de un alto grado de corrupción en cualquiera de sus modalidades.

Desde luego, los impuestos son necesarios para el sostenimiento del Estado y para que éste pueda desempeñar adecuadamente sus funciones, pero no es a través de los impuestos ni de la concentración de la actividad económica en el Estado como se logra una mayor generación sostenida de la riqueza, la solución no es concentrar el poder económico en el gobierno sino dispersarlo en la mayor medida posible.

Como apuntan Rajan y Zingales, los modelos socialistas tienen la respuesta equivocada a la pregunta correcta. La respuesta correcta no es concentrar aún más el poder económico, sino dispersarlo más ampliamente.²⁴

En este sentido, un sólido y eficiente sistema financiero acompañado de una adecuada estructura legal parece ser una condición necesaria para impulsar el crecimiento económico, ampliar el acceso a la riqueza y la dispersión del poder económico.

²⁴ Rajan, Raghuram y ZINGALES, Luigi, *Saving Capitalism from the Capitalists: Unleashing the Power of Financial Markets to Create Wealth and Spread Opportunity*, edición digital, Crown Business, 2003, lector Kindle pos. 819.

Por ejemplo, Mishkin explica que:

Although China appears to be on its way to becoming an economic powerhouse, its financial development remains in the early stages. The country's legal system is weak, so that financial contracts are difficult to enforce, and accounting standards are lax, making high-quality information about creditors hard to obtain. Regulation of the banking system is still in its formative stages, and the banking sector is dominated by large, state-owned banks. Yet the Chinese economy has enjoyed one of the highest growth rates in the world over the past twenty years. How has China been able to grow so rapidly, given its low level of financial development?

As noted above, China is in an early state of financial development, with a per capita income that is still less than \$10,000, one-fifth the per capita income in the United States. With an extremely high savings rate, averaging around 40% over the past two decades, the country has been able to rapidly build up its capital stock and shift a massive pool of underutilized labor from the subsistence-agriculture sector into higher-productivity activities that use capital. Even though available savings have not always been allocated to their most productive uses, the huge increase in capital, combined with the gains in productivity achieved by moving labor out of low-productivity, subsistence agriculture, have been enough to produce high growth.

As China gets richer, however, this strategy is unlikely to continue to work. The Soviet Union provides a graphic example. In the 1950s and 1960s, the Soviet Union shared many characteristics with modern-day China: high growth fueled by a high savings rate, a massive buildup of capital, and shifts of a large pool of underutilized labor from subsistence agriculture to manufacturing. During this high-growth phase, however, the Soviet Union was unable to develop the institutions needed to allocate capital efficiently. As a result, once the pool of subsistence laborers was used up, the Soviet Union's growth slowed dramatically and it was unable to keep up with the Western economies. Today, no one considers the Soviet Union an economic success story, and its inability to develop the institutions necessary to sustain financial development and growth is an important reason for the demise of this superpower.

To move into the next stage of development, China will need to allocate its capital efficiently, which requires that it improve its financial system...²⁵

²⁵ Mishkin, Frederic S., *The Economics of Money, Banking and Financial Markets*, 11a. edición global, Pearson, 2016, pp. 227-228.

La cita es larga pero arroja cierta luz para comprender porque México, tras la enorme devastación humana y material ocurrida durante la revolución de principios del siglo xx fue capaz de mantener un nivel de crecimiento aceptable en términos generales hasta la década de 1970-1980 al transitar por un proceso de transformación de una economía agrícola de subsistencia a una economía manufacturera y porque, posteriormente, ha experimentado un nivel de crecimiento económico más lento al existir obstáculos que limitan mejorar la eficiencia del sistema financiero.

Aunque ciertamente existen diversas alternativas, es posible delinear fundamentalmente dos modelos a través de los cuales el sistema financiero contribuye al acceso y dispersión de la riqueza.

El primero es el modelo bancario. En este modelo, los excedentes financieros se depositan en los bancos como ahorro y generan un pasivo a cargo del propio banco, posteriormente estos recursos son a su vez prestados a los acreditados de los bancos. Esta actividad junto con la operación del sistema de pagos representa la función bancaria tradicional. Bajo este modelo, el riesgo de impago de los acreditados lo corre el propio banco, pero esto significa también que los ingresos producto de esta actividad de intermediación financiera quedan también en beneficio de la institución bancaria y por consiguiente de sus accionistas.

Una desventaja de esta alternativa radica en que, en ocasiones, los bancos fallan en sus procesos de gestión de riesgos y, dependiendo de la severidad, las pérdidas pueden evolucionar a procesos de rescate de las propias entidades financieras como los sucedidos en México durante la crisis de 1994-1995 o a la crisis financiera global de 2008-2009.

Paradójicamente, estos procesos de rescate bancario significan precisamente un fenómeno de redistribución significativa de la riqueza toda vez que los gobiernos al nacionalizar activos financieramente inservibles y absorber las deudas del sistema bancario transfieren dicha deuda precisamente de los contribuyentes actuales y futuros.

Una opción al modelo bancario es el modelo del mercado de valores. El mercado de valores desarrolla esencialmente dos funciones: para el emisor de valores representa desde luego una fuente eficiente (generalmente más barata) de financiamiento, mientras que para el inversionista representa un destino de recursos con expectativas de mayores rendimientos futuros que el depósito bancario al adquirir una participación ya sea en el capital social de una persona moral o en un crédito colectivo a cargo del deudor.

Si bien existen estudios que concluyen que la diferencia en el crecimiento económico agregado de un país utilizando el modelo de financiamiento bancario o el modelo de financiamiento a través del mercado de valores no es significativa,²⁶ estos estudios no profundizan en las ventajas sociales del modelo bursátil.

Por ejemplo, dado que la rentabilidad queda precisamente en manos del gran público inversionista, el modelo bursátil supera al modelo bancario al ampliar las posibilidades de acceso y dispersión de la riqueza y promueve la reducción del capitalismo de relaciones fuertemente presente en el mecanismo de crédito bancario.

Asimismo, la colocación de acciones y otros valores equiparables a éstas permiten la dispersión de la propiedad de las empresas listadas lo que representa una ventaja adicional en el mecanismo de dispersión y acceso a la riqueza precisamente al promover el fenómeno de propiedad dispersa de las sociedades emisoras.

Claramente, los beneficios de la propiedad dispersa pueden a su vez verse impulsados o limitados por múltiples aspectos relacionados tanto con la operatividad en el mercado como con la propia estructura de gobierno corporativo de cada empresa. Ejemplos de ello pueden ser la existencia de mecanismos de control corporativo que restrinjan los derechos de minorías o la posibilidad de adquisiciones de bloques de acciones por personas ajenas a la sociedad emisora.

Por otro lado, existen posturas que sostienen que esta “separación entre propiedad y control da permanencia a las corporaciones”²⁷ además de que la propiedad dispersa reduce el riesgo de abuso y extracción de beneficios por parte de los accionistas mayoritarios y promueve la profesionalización de los equipos directivos de las empresas.

Sin embargo, existen estudios que destacan que en ocasiones una cantidad moderada de beneficios privados de control puede mejorar el compromiso y la inversión a largo plazo por parte del accionista de control.²⁸ Este fenómeno puede presentarse especialmente en acciones

²⁶ Ver: Levine, Ross, “Bank-based or market-based financial systems: which is better?” NBER Working Paper Series (Paper No. 9138), 2002, disponible en: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w9138/w9138.pdf (fecha de consulta: 14 de mayo de 2022).

²⁷ Brealey, Richard A., Myers, Stewart, C. y Allen, Franklin, *Principios de Finanzas Corporativas*, 13ª edición, Juliana Gudiño Antillón, María de las Mercedes Adamuz Peña y Janko Hernández Cortés (revisión técnica), Prisciliano Antonio Enríquez Brito (trad.), McGraw-Hill, 2020, p. 5.

²⁸ Ver: Choi, Albert H., “Concentrated ownership and long term shareholder value”, *Harvard Business Law Review*, vol. 8, núm. 1, 2018, pp. 53-99, disponible en: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2619462>

de empresas ubicadas en sectores muy innovadores que requieran importantes inversiones en investigación y desarrollo y cuando los socios fundadores son quienes dirigen la empresa.

Un aspecto que tiende a ser cada vez más relevante, particularmente para las empresas listadas considerando el fuerte y constante escrutinio al que se encuentran sujetas, consiste en su desempeño en aspectos relacionados con responsabilidad social y especialmente con criterios ambientales, sociales y de gobernanza (conocidos como ASG).

La relación entre la propiedad dispersa y el desempeño de las empresas en aspectos de responsabilidad social es un tema que recientemente se ha incorporado al análisis académico por lo que son relativamente escasos pero, en estudios realizados en economías emergentes con mercados de valores relativamente nuevos, los resultados sugieren que la concentración de la propiedad o la propiedad gubernamental no parece tener una relación positiva significativa con principios de responsabilidad social.²⁹

Aunque en México, el modelo bursátil pareciera tener menor relevancia frente al modelo bancario como medio de acceso al financiamiento, en el siguiente cuadro se puede observar en la Figura 2, al cierre del 2021, la emisión de valores representativos de deuda como fuente de financiamiento superó a la cartera de crédito. En este caso es conveniente destacar que obviamente el mayor emisor es el sector público principalmente el Gobierno Federal a través de las subastas de valores gubernamentales.

²⁹ Ver: Lin, Ching-Chung y NGUYEN, Tran Phuoc, "The Impact of Ownership Structure on Corporate Social Responsibility Performance in Vietnam", *Sustainability*, 2022, disponible en: <https://doi.org/10.3390/su141912445> (fecha de consulta: 17 de febrero de 2023). Si bien el estudio se refiere exclusivamente a empresas que cotizan en las bolsas de valores de Vietnam es de destacar que mientras la economía mexicana tiene poco más de 5 veces el tamaño de la economía de Vietnam, el mercado de valores de Vietnam cuenta con 745 empresas listadas con un valor de capitalización en relación con el PIB de 16.4% mientras que en México existen 140 empresas listadas con un valor de capitalización equivalente al 7.6% del PIB.

FIGURA 2. Financiamiento total en México, 2021

Financiamiento Total en México con cifras al cierre de 2021		
	% del total	Cifras en miles de millones de Pesos
1. Cartera de Crédito	35.1%	9,146
Banca Múltiple		5,374
Banca de Desarrollo		773
Otros		2,999
2. Emisión de deuda interna y CB	45.4%	11,845
Sector Público		10,297
Sector Privado		1,549
3. Financiamiento externo	19.5%	5,095
Al Sector Público		2,806
Al Sector Privado		2,288
Financiamiento Total	100.0%	26,087

Fuente: elaboración propia con datos de: CNBV Ahorro financiero y financiamiento en México diciembre 2021 disponible en: <https://www.gob.mx/cnbv/es/articulos/reporte-de-ahorro-financiero-y-financiamiento-a-diciembre-de-2021?idiom=es> Las sumatorias pueden reflejar un redondeo de cifras.

Esta situación es consistente con la premisa de que el mercado de valores reduce los costos de financiamiento, sobre todo si consideramos que, en virtud del monopolio de la emisión de moneda, los valores emitidos por el soberano gozan de la más alta calificación crediticia y que, desde el punto de vista financiero, la tasa considerada “libre de riesgo” de mercado es precisamente la reflejada en los valores gubernamentales emitidos al plazo más corto.

Por otro lado, como se observa en la Figura 3, si se considera el ahorro total con cifras al cierre de 2021, se observa que, en este caso, la tenencia de valores de deuda y certificados bursátiles (CB) representativos de deuda es prácticamente de la misma dimensión que el total de la captación por parte de intermediarios, aunque es útil destacar que en este rubro se consideran también las aportaciones a los fondos de vivienda administrados por el Estado (Infonavit y Fovissste).

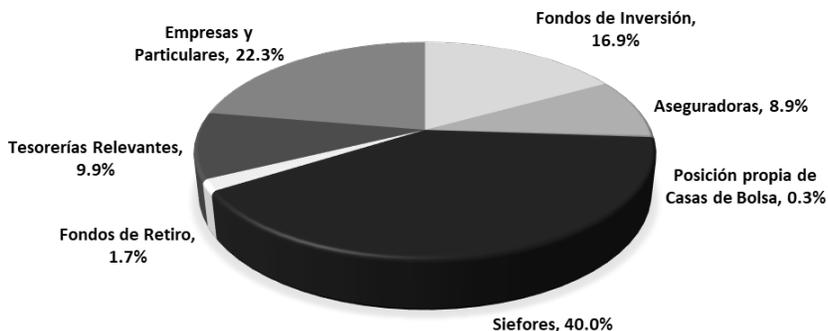
FIGURA 3. Ahorro total en México, 2021

Ahorro Total en México con cifras al cierre de 2021		
	% del total	Cifras en miles de millones de Pesos
Captación de intermediarios	36.3%	9,439
Bancos e intermediarios no bancarios	28.6%	7,435
Fondos de Vivienda	6.4%	1,660
Otros	1.3%	343
Tenencia de valores (RF y CBF)	37.3%	9,689
Ahorro externo	26.4%	6,868
Ahorro Total	100%	25,997

Fuente: elaboración propia con datos de: CNBV Ahorro financiero y financiamiento en México diciembre 2021 disponible en: <https://www.gob.mx/cnbv/es/articulos/reporte-de-ahorro-financiero-y-financiamiento-a-diciembre-de-2021?idiom=es> Las sumatorias pueden reflejar un redondeo de cifras.

El aspecto que no resulta tan obvio y que refleja la relevancia del mercado de valores como herramienta de creación y dispersión de la riqueza es la distribución de esa tenencia de valores. En este sentido, al cierre de 2021 la tenencia de valores de deuda se muestra en la Figura 4.

FIGURA 4. Inversionistas en el mercado de deuda



Fuente: elaboración propia con datos de CNBV Ahorro financiero y financiamiento en México diciembre 2021 disponible en: <https://www.gob.mx/cnbv/es/articulos/reporte-de-ahorro-financiero-y-financiamiento-a-diciembre-de-2021?idiom=es>

Como puede observarse, los principales inversionistas en el mercado de deuda en México no son los grandes capitales privados quienes si bien tienen una participación relevante apenas rebasan el 30% sino que se trata de vehículos de inversión colectiva (siefores y fondos de inversión) quienes administran los recursos de pequeños ahorradores que adquieren ya sea las acciones de los fondos de inversión o realizan sus aportaciones a las cuentas de retiro.

En lo que corresponde a valores de renta variable, infortunadamente no existe información pública disponible que permita identificar la magnitud de recursos destinados a dicho mercado por concepto de ahorro financiero durante 2021, sin embargo, el valor de los activos administrados por las afores y los fondos de inversión mostrados en las Figuras 5 y 6 pueden aportar elementos para dimensionar la relevancia de las inversiones realizadas en activos de renta variable.

FIGURA 5. Activos de las afores, 2021

Activos de las Afores con cifras al cierre de 2021		
	% del total	Cifras en miles de millones de Pesos
Renta variable	30.1%	1,576
Instrumentos de deuda	66.5%	3,482
Otros activos	3.4%	177
Total	100%	5,236

Fuente: elaboración propia con datos de: AMIB Precisión del Mercado 21-12 Boletín Estadístico diciembre 2021, disponible en: https://www.amib.com.mx/#/documentos/publico/PRE_MERCADO (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2022). La sumatoria puede reflejar un redondeo de cifras.

FIGURA 6. Activos de fondos de inversión, 2021

Activos de Fondos de Inversión con cifras al cierre de 2021		
	% del total	Cifras en miles de millones de Pesos
Instrumentos de deuda	65.6%	1,832
Renta variable	34.4%	962
Total	100%	2,794

Fuente: elaboración propia con datos de: AMIB Precisión del Mercado 21-12 Boletín Estadístico diciembre 2021, disponible en: https://www.amib.com.mx/#/documentos/publico/PRE_MERCADO (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2022). La sumatoria puede reflejar un redondeo de cifras.

No obstante, los posibles beneficios que el mercado de valores representa como fuente de financiamiento para las empresas, su uso en México es ciertamente limitado.³⁰ De esta manera, en la Figura 7, se observa que, durante 2021, el número de ofertas primarias es diminuto y si bien el número de ofertas secundarias y derechos de suscripción es un poco mayor sigue siendo, en agregado, muy pequeño como se observa en el siguiente cuadro.

FIGURA 7. Financiamiento bursátil, 2021

Financiamiento bursátil en 2021			
Ofertas Públicas Iniciales 2021	BMV	BIVA	Total
Acciones	0	0	0
CKDs	2	1	3
CERPIS	3	0	3
Fibras	0	1	1
Fibras E	1	0	1
Ofertas secundarias y derechos de suscripción			
Derechos de suscripción de acciones	4	0	4
Derechos de suscripción de Fibras	2	0	2
Derechos de suscripción de CKDs y Cerpis	18	2	20

Fuente: elaboración propia con datos de: Asociación Mexicana de Instituciones Bursátiles, Precisión del Mercado 21-12 Boletín Estadístico diciembre 2021, disponible en: https://www.amib.com.mx/#/documentos/publico/PRE_MERCADO (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2022).

Desafortunadamente, pese a la relevancia del mercado de valores, la necesidad y estrategias para su desarrollo no se encuentran claramente planteados por el actual Gobierno Federal.

En el documento denominado “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”³¹ únicamente se hace referencia a que “la Constitución ordena al Estado mexicano velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero” como en efecto señala el segundo párrafo del artículo 25 constitucional, es decir, no agrega nada ni desarrolla elementos ya previamente establecidos en la Constitución.

Por su parte el Programa Especial para la Productividad y la Competitividad 2020-2024 elaborado por la Secretaría de Hacienda y Cré-

³⁰ En este sentido ver Alvarez-Macotela, Oscar S., “El enigma de la legislación bursátil en México”, en: *Derecho Bursátil Contemporáneo Temas Selectos*, México, Porrúa- ITAM, 2008.

³¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2019, edición matutina, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0 (fecha de consulta: 10 de agosto de 2021).

dito Público,³² hace una referencia directa al desarrollo del mercado bursátil: la acción puntual 1.1.4. consistente en “promover el mercado de valores mediante una mayor oferta de productos de inversión” y una referencia adicional en la acción puntual 3.1.4 que busca “impulsar la creación de bonos temáticos donde se pueda asociar el uso y destino con el fin de financiar proyectos de inversión en infraestructura o actividades productivas que estén acordes con las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el Ejecutivo”.

Tampoco parece haberse implementado ninguna acción clara tendiente a que exista una “mayor oferta de productos de inversión” como lo indica en la acción puntual 1.1.4. anteriormente referida.

El mercado de valores puede ser utilizado como palanca del desarrollo nacional e impulso de la competitividad a partir de dos grandes vertientes: el primero, es desde luego, la función de abaratar el financiamiento para los emisores y en consecuencia impulsar la expansión de la actividad económica; el segundo y socialmente más relevante, es la promoción y protección del ahorro y la inversión, tanto la individual, como la colectiva realizada a través del sistema de retiro y diversos vehículos de inversión colectiva.

Claramente, la función del mercado de valores como herramienta para la dispersión del acceso a la riqueza requiere la adecuada participación del Estado en la construcción de las instituciones e infraestructura necesarias incluyendo el diseño normativo, la supervisión de las actividades y los participantes en los mercados financieros y un proceso eficiente y confiable de aplicación de la ley. Como señala Stiglitz “aunque los mercados son fundamentales para que cualquier economía tenga éxito, el Estado debe crear un clima que permita que los negocios prosperen y generen puestos de trabajo³³ (Stiglitz 2014, 668).

De la misma manera, destacan Houthakker y Williamson, la actuación del Estado puede ser perjudicial para el sistema financiero y el crecimiento económico, el descuido resultante del sector financiero en los países comunistas fue sin duda una de las razones de su mala actuación económica.³⁴

³² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2020, edición matutina, disponible en: <https://dof.gob.mx/index.php?year=2020&month=12&day=31&edicion=MA-T#gsc.tab=0> (fecha de consulta: 18 de noviembre de 2021).

³³ Stiglitz, *op. cit.*, p. 668.

³⁴ Houthakker, Hendrik S., y Williamson, Peter J., *The Economics of Financial Markets*, Oxford University Press, 1996, p. 283.

Fukuyama destaca que los mercados funcionan sólo cuando están regulados de forma estricta por Estados con sistemas legales que funcionan y tienen capacidad de imponer normas relativas a la transparencia, los contratos, la propiedad, etcétera.³⁵

Pero se requiere además que el Estado tenga políticas claras y estables que permitan el desarrollo económico. Una de las críticas más comunes a los mercados bursátiles radica en la salida de inversiones de forma rápida sin que exista un entendimiento de las políticas de los gobiernos; en este sentido Rajan y Zingales sostienen que, en realidad, los inversionistas entienden muy bien, su partida generalmente indica que la política del gobierno es opaca y está dirigida a apaciguar a ciertos grupos de interés.³⁶

Aunque aceptemos que “la liberalización comercial no cumplió su promesa [su] lógica comercial básica —su capacidad de hacer que la mayoría, si no todos, mejoren su situación— sigue existiendo”.³⁷ El capitalismo sigue siendo “el único sistema económico que ha demostrado ser capaz de generar prosperidad masiva. Lo que ha sucedido recientemente no es intrínseco al capitalismo, es un mal funcionamiento dañino que debe corregirse”.³⁸

La finalidad debe ser, en palabras de António Guterres, en el prólogo del Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2019, un “modelo para una prosperidad compartida en un mundo sostenible: un mundo en el que todas las personas puedan llevar una vida productiva, vibrante y pacífica en un planeta sano” (Organización de las Naciones Unidas 2019, 2).³⁹ Este es el gran reto que enfrenta el modelo liberal-capitalista actualmente.

De esta forma, el mercado de valores puede ser una herramienta efectiva para difundir oportunidades y luchar contra la pobreza al mejorar la competitividad del país, fomentar un mayor crecimiento económico y promover la inversión, en consonancia con lo dispuesto por el artículo 25 de la Constitución y puede hacerlo además de una forma que signifique la democratización del acceso a la riqueza y la dispersión de ésta en la sociedad.

³⁵ Fukuyama, *op. cit.*, p. 40.

³⁶ Rajan, Raghuram y Zingales, Luigi, *op. cit.*, lector Kindle, pos. 4761-4766.

³⁷ Stiglitz, *op. cit.*, lector Kindle, pos. 2069.

³⁸ Collier, Paul, *op. cit.*, p. 201.

³⁹ Organización de las Naciones Unidas, Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019, p. 2., disponible en: <https://doi.org/10.18356/a8c65cf7-es> (fecha de consulta: 6 de febrero de 2023).

Bibliografía

- ALVAREZ-MACOTELA, Oscar S., “El enigma de la legislación bursátil en México”, en: *Derecho Bursátil Contemporáneo Temas Selectos*, México, Porrúa- ITAM, 2008, pp. 345-372.
- ASOCIACIÓN MEXICANA DE INSTITUCIONES BURSÁTILES, *Precisión del Mercado* 21-12 Boletín Estadístico diciembre 2021, disponible en: https://www.amib.com.mx/#/documentos/publico/PRE_MERCADO
- BANCO MUNDIAL, *Gini Index*, disponible en: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?end=2021&start=2000&view=chart>
- BAUMAN, Zygmunt, *La globalización. Consecuencias humanas*, edición digital, Daniel Zadunaisky (trad.), Fondo de Cultura Económica, México, 2016.
- BREALEY, Richard A., MYERS, Stewart, C. y ALLEN, Franklin, *Principios de Finanzas Corporativas*, 13^a ed., Juliana Gudiño Antillón, María de las Mercedes Adamuz Peña y Janko Hernández Cortés (revisión técnica), Prisciliano Antonio Enríquez Brito (trad.), McGraw-Hill, 2020.
- CAGNASSOLA, Mary Ellen y GIELLA, Lauren, *Fact Check: Did Blockbuster Turn Down Chance to Buy Netflix for \$50 Million*, Newsweek, 11 de marzo de 2021, disponible en: <https://www.newsweek.com/fact-check-did-blockbuster-turn-down-chance-buy-netflix-50-million-1575557#:~:text=The%20Ruling,any%20serious%20discussions%20took%20place>
- CHOI, Albert H., “Concentrated ownership and long term shareholder value.” *Harvard Business Law Review*, vol. 8, núm. 1, 2018, pp. 53-99. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2619462>
- COLLIER, Paul, *The future of Capitalism, facing the new anxieties*, Harper Collins Publishers, United States of America, 2018.
- COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES, *Ahorro financiero y financiamiento en México*, diciembre 2021, disponible en: <https://www.gob.mx/cnbv/es/articulos/reporte-de-ahorro-financiero-y-financiamiento-a-diciembre-de-2021?idiom=es>
- ESTÉVEZ Araújo, José A., “Las transformaciones económicas de la globalización neoliberal”, en: *El derecho ya no es lo que era: Las transformaciones jurídicas en la globalización neoliberal*, edición digital, José A. Estévez Araújo (ed.), Trotta, 2021, pp. 22-77.
- FARIA, José Eduardo, *El derecho en la economía globalizada*, Carlos Lema Añón (trad.), Madrid, Trotta, 2001.
- FUKUYAMA, Francis, *El liberalismo y sus desencantados, cómo defender y salvaguardar nuestras democracias liberales*, edición digital, Jorge Paredes Soberón (trad.), Deusto, 2022.

- GIMÉNEZ MERINO, Antonio; “La naturaleza oligárquica del poder y del derecho en la sociedad de la exclusión” en: *El derecho ya no es lo que era: Las transformaciones jurídicas en la globalización neoliberal*, edición digital, José A. Estévez Araújo (ed.), Trotta, 2021, pp. 147-175.
- GORDILLO, José Luis, “Pensar lo impensable: estados fallidos y colapso social” en: *El derecho ya no es lo que era: Las transformaciones jurídicas en la globalización neoliberal*, edición digital, José A. Estévez Araújo (ed.), Trotta, 2021, pp. 176-208.
- HAN, Byung-Chul, *La sociedad del cansancio*, 2ª ed. digital, Arantzazu Saratzaga Arregi y Alberto Ciria (trads.), Herder, Barcelona, 2017.
- HAN, Byung-Chul, *La expulsión de lo distinto*, edición digital, Alberto Ciria (trad.), Herder, Barcelona, 2017.
- HOUTHAKKER, Hendrik S., y WILLIAMSON, Peter J., *The Economics of Financial Markets*, Oxford University Press, 1996.
- LEVINE, ROSS, “Bank-based or market-based financial systems: which is better?” *NBER Working Paper Series* (Paper No. 9138), 2002, disponible en: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w9138/w9138.pdf
- LIEBERMAN, Charlotte; “Why we romanticize the past”, *The New York Times*, 2 de abril de 2021, disponible en: <https://www.nytimes.com/2021/04/02/smarter-living/why-we-romanticize-the-past.html>
- LIN, Ching-Chung y NGUYEN, Tran Phuoc, “The Impact of Ownership Structure on Corporate Social Responsibility Performance in Vietnam”, *Sustainability*, 2022, disponible en: <https://doi.org/10.3390/su141912445>
- MISHKIN, Frederic S., *The Economics of Money, Banking and Financial Markets*, 11a. edición global, Pearson, 2016.
- NUSSBAUM, Martha C., *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*, edición digital, María Victoria Rodil (trad.), Katz editores, Buenos Aires: Katz editores, 2011.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, 2019, disponible en: <https://doi.org/10.18356/a8c65cf7-es>
- PIKETTY, Thomas, *Capital e Ideología*, Daniel Fuentes (trad.), Grano de Sal, México, 2020.
- PIKETTY, Thomas, *El capital en el siglo XXI*, Eliane Cazenave-Tapie Isoard (trad.), Fondo de Cultura Económica, 2014.
- PINKER, Steven, *En defensa de la Ilustración*, Pablo Hermida Lazcano (trad.), Paidós, 2019.

- RAJAN, Raghuram y ZINGALES, Luigi, *Saving Capitalism from the Capitalists: unleashing the Power of Financial Markets to Create Wealth and Spread Opportunity*, edición digital, Crown Business, 2003.
- ROE, Mark J., "Legal Origins and Modern Stock Markets", *Harvard Law Review*, Vol. 120, *Harvard Law and Economics*, Discussion Paper No. 563, 2006, pp. 460-527, disponible en: <https://ssrn.com/abstract=908972>
- SEN, Amartya, *La idea de la justicia*, edición digital, Hernando Valencia Villa (trad.), Taurus, Penguin Random House, 2019.
- STIGLITZ, Joseph E., *Cómo hacer que funcione la globalización*, edición digital, Amado Diéguez y Paloma Gómez Crespo (trads.), Taurus, Penguin Random House Grupo Editorial, España, 2014.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *Human Development Index (HDI)*, disponible en: <https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI>
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *Human Development Reports, China*, disponible en: <https://hdr.undp.org/data-center/specific-country-data#/countries/CHN>
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, *Human Development Reports, México*, disponible en: <https://hdr.undp.org/data-center/specific-country-data#/countries/MEX>
- WORLD ECONOMIC FORUM, 5 surprising facts about global wealth, 23 de octubre de 2019, disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2019/10/wealth-household-economie/>

Notas sobre la defensa legal del genocida Tigre Toño y su pandilla

Notes on the legal defense of the genocidal Tigre Toño and his gang

EMILIO ROMÁN ZAVALA

Auren Legal-Mercantil, Propiedad Intelectual, México

emilio.roman@auren.mx

<https://orcid.org/0009-0000-8777-011X>

Recibido: 05/03/202024

Aceptado: 08/05/2024

<https://doi.org/10.36105/iut.2024n39.04>

RESUMEN

Este trabajo analiza el conflicto legal generado entre los titulares de derechos marcarios y la prohibición del uso de signos distintivos consistentes en personajes, caricaturas o celebridades en productos que en sus etiquetas incluyan uno o más elementos del sistema de etiquetado frontal conforme al Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Publicidad. Se analizarán las posturas de los afectados por la referida norma, así como las razones del legislador para prohibir el uso de los referidos signos distintivos en aras del orden público y el interés social.

Palabras clave: propiedad industrial, propiedad intelectual, marcas, signos distintivos.

ABSTRACT

This paper analyzes the legal conflict generated between the owners of trademark rights and the prohibition of the use of distinctive signs consisting of characters, caricatures or celebrities in products that include one or more elements of the front-of-package labeling system in accordance with the Regulations of the General Health Law on Advertising. The positions of those affected by the aforementioned regulation will be analysed, as well as the legislator's reasons for prohibiting the use of the aforementioned distinctive signs for the sake of public order and social interest.

Keywords: industrial property, intellectual property, trademarks, distinctive signs.

“Para el nuevo capitalismo es indiferente que se crea en Dios, en la Patria o en la Familia. De hecho, ha creado su propio mito autónomo: el Bienestar. Y su tipo humano no es el hombre religioso o el hombre de bien, sino el consumidor que se siente feliz de serlo”.

“Las fiestas y el consumismo”

Pier Paolo Pasolini

Introducción

El 8 de septiembre de 2022, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios y del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Publicidad.

La fracción XI Bis 1, del artículo 2 del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios establece que se entiende por *sistema de etiquetado frontal*,¹ al “sistema de información situado en la superficie principal de exhibición, el cual advierte de manera veraz, directa,

¹ Para los efectos de la Ley General de Salud, se entiende por *ETIQUETADO FRONTAL DE ADVERTENCIA DE ALIMENTOS Y BEBIDAS NO ALCOHÓLICAS*, al “sistema de información simplificada en el área frontal de exhibición del envase, el cual debe advertir de manera veraz, clara, rápida y simple sobre el contenido que exceda los niveles máximos de contenido energético, azúcares añadidos, grasas saturadas, grasas, sodio y los nutrientes críticos, ingredientes y las demás que determine la Secretaría” (artículo 215, fracción vi).

clara, sencilla y visible, cuando un producto preenvasado presenta un contenido en exceso de energía, nutrimentos críticos e ingredientes que representen un riesgo a la salud en un consumo excesivo, conforme a la norma correspondiente”. La disposición anterior va en conjunción con el artículo 201 de la Ley General de Salud² que dispone que los productos que deban de expendirse empacados o envasados llevarán las etiquetas que cumplan con las normas oficiales mexicanas y disposiciones aplicables que se emitirán a propuesta de la Secretaría de Salud, sin menoscabo de las atribuciones de otras dependencias competentes, considerándose para su desarrollo los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte.

Por su parte, artículo 24 Bis³ del Reglamento de la Ley General de Salud en materia de publicidad establece que la publicidad de los alimentos y las bebidas no alcohólicas preenvasados que en su etiqueta incluyan uno o más elementos del sistema de etiquetado frontal, no podrán incluir personajes infantiles, animaciones, dibujos animados, celebridades, deportistas o mascotas, elementos interactivos, tales como juegos visual-espaciales o descargas digitales, dirigidas a infantes que inciten, promuevan o fomenten el consumo, compra o elección de dichos productos. La incorporación de este precepto al reglamento de salud en materia publicitaria será la base de estudio en el presente artículo, ya que, como se sabe, en el foro, la prohibición de continuar usando a personajes infantiles, animaciones, celebridades, mascotas o elementos interactivos dirigidas a menores de edad que promuevan el consumo de productos que en su etiqueta incluyan uno o más elementos del sistema de etiquetado frontal ha causado gran controversia. Son diversos los titulares de signos distintivos registrados que han iniciado acciones de amparo para buscar revertir los preceptos antes citados, argumentando que la prohibición del uso de los elementos distintivos

² Artículo 201 Ley General de Salud: “Los productos que deben expendirse empacados o envasados llevarán etiquetas que deberán cumplir con las normas oficiales mexicanas o disposiciones aplicables, y en el caso de alimentos y bebidas no alcohólicas, éstas se emitirán a propuesta de la Secretaría de Salud, sin menoscabo de las atribuciones de otras dependencias competentes.

La Secretaría de Salud considerará los tratados y convenciones internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte e incluyan materia de etiquetado y que se hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

³ Artículo 24 Bis Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Publicidad: “La publicidad de los alimentos y las bebidas no alcohólicas preenvasados que en su etiqueta incluyan uno o más elementos del sistema de etiquetado frontal, de conformidad con la normatividad correspondiente, no deberá incluir personajes infantiles, animaciones, dibujos animados, celebridades, deportistas o mascotas, elementos interactivos, tales como juegos visual-espaciales o descargas digitales, dirigidas a niñas y/o niños que inciten, promuevan o fomenten el consumo, compra o elección de dichos productos”.

en comentario implica una vulneración a derechos adquiridos de propiedad intelectual. En resumen, para las empresas afectadas, los derechos de propiedad industrial o derechos marcarios adquiridos deben prevalecer sobre derechos de la infancia a la alimentación y a la salud.

Un antecedente importante de los preceptos antecitados, lo tenemos en la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010, Especificaciones Generales de Etiquetado para Alimentos y Bebidas no Alcohólicas Preenvasados-Información Comercial y Sanitaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de marzo de 2020. Asimismo, desde el derecho comparado, tenemos a la Ley de Alimentos 20.606 de Chile, sobre Composición Nutricional de los Alimentos y su Publicidad del 6 de junio de 2012, que, por ejemplo, en su artículo 8° establece que “La promoción de los alimentos señalados en el artículo 5° no podrá realizarse utilizando ganchos comerciales no relacionados con la promoción propia del producto, cuando esté dirigida a menores de catorce años. En ningún caso se podrán utilizar ganchos comerciales tales como juguetes, accesorios, adhesivos, incentivos u otros similares”.

Sobre la base anterior, se presentan las siguientes hipótesis: ¿Es válido prohibir el uso y explotación de signos distintivos en productos que contengan altos contenidos de azúcares, grasas o sodio con el objetivo de salvaguardar la salud pública en México? ¿Es legalmente factible privar de derechos adquiridos de propiedad industrial a titulares que por años han explotado tales derechos aun cuando el consumo de los productos pueda constituir un riesgo para la salud?

Ante las preguntas formuladas, se presenta una colisión de derechos (derecho al uso de signos distintivos vs. la salvaguarda del derecho a la salud) en la que se precisa aplicar el principio de proporcionalidad a fin de dilucidar qué derecho debe de prevalecer, es decir, planteado de otra forma, ¿el derecho sobre la propiedad intelectual de los particulares podría imponerse al derecho a la salud, principio de orden público e interés social?

La propiedad industrial y derechos de los consumidores

El primer párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en nuestro país están prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas y los estancos, exceptuándose de tal prohibición los derechos o privilegios temporales concedidos a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores

y perfeccionadores de alguna mejora. Asimismo, el tercer párrafo del artículo 28 Constitucional establece:

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

En la última parte del párrafo transcrito nuestra norma fundamental establece el principio de protección de los intereses de los consumidores, por lo que, haciendo una interpretación integral del precepto, la Constitución Federal plantea las bases de un sistema normativo en el que se protege conjuntamente, tanto a los creadores de obras literarias o artísticas, inventores y perfeccionadores de mejoras, como a los consumidores y sus intereses. Es decir, la Constitución Federal establece un sistema bilateral en el que cualquier titular de derechos de propiedad intelectual cuenta con la prerrogativa de usar y explotar sus creaciones, y el consumidor, en una economía de mercado, está en condiciones de imponerse a productos amparados por signos distintivos u otros derechos sobre la base del principio de veracidad.

En México, en el marco de protección de los derechos de los consumidores y particularmente en cuanto a la regulación de la publicidad, la Ley Federal de Protección al Consumidor, obliga a los proveedores a divulgar con claridad sus mensajes publicitarios. Al respecto, el artículo 32 de la Ley Federal de Protección al Consumidor⁴ establece

⁴ Artículo 32 de la Ley Federal de Protección al Consumidor: “La información o publicidad relativa a bienes, productos o servicios que se difundan por cualquier medio o forma, deberán ser veraces, comprobables, claros y exentos de textos, diálogos, sonidos, imágenes, marcas, denominaciones de origen y otras descripciones que induzcan o puedan inducir a error o confusión por engañosas o abusivas.

Para los efectos de esta ley, se entiende por información o publicidad engañosa o abusiva aquella que refiere características o información relacionadas con algún bien, producto o servicio que pudiendo o no ser verdaderas, inducen a error o confusión al consumidor por la forma inexacta, falsa, exagerada, parcial, artificiosa o tendenciosa en que se presenta.

La información o publicidad que compare productos o servicios, sean de una misma marca o de distinta, no podrá ser engañosa o abusiva en términos de lo dispuesto en el párrafo anterior.

Queda prohibido incluir en la información o publicidad en la que se comercialice un producto o servicio, toda leyenda o información que indique que han sido avalados, aprobados, recomendados o certificados por sociedades o asociaciones profesionales, cuando éstas carezcan de la documentación apropiada que soporte con evidencia científica, objetiva y fehaciente, las cualidades

que la información o publicidad relativa a bienes, productos o servicios que se difunda por cualquier medio o forma, deberá de ser veráz, comprobable, clara y exenta de textos, diálogos, sonidos, imágenes, marcas, y descripciones que induzcan al consumidor al error o confusión por engañosas o abusivas, entendiéndose por publicidad engañosa a aquella que pudiendo o no ser verdadera, es inexacta, falsa, exagerada, parcial, artificiosa o tendenciosa.

Ahora bien, cuando el artículo 24 Bis Ley General de Salud en Materia de Publicidad se refiere a “personajes infantiles, animaciones, dibujos animados, celebridades, deportistas o mascotas, elementos interactivos, tales como juegos visual-espaciales o descargas digitales”, estamos ante signos distintivos susceptibles de protección a la luz de la propiedad intelectual, por medio, principalmente, del registro marcario, aunque pudieran emplearse las figuras de la reserva de derechos o la protección a la propia imagen para efectos de su protección legal. En esa tesitura, y abordando exclusivamente el tópicico de las marcas, conforme al artículo 170 de la Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial, “cualquier persona, física o moral, podrá hacer uso de marcas en la industria, en el comercio o en los servicios que presten. Sin embargo, el derecho a su uso exclusivo se obtiene mediante su registro en el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial”. Asimismo, conforme al artículo 171 del ordenamiento en cita, se entiende por marca “todo signo perceptible por los sentidos y susceptible de representarse de manera que permita determinar el objeto claro y preciso de la protección, que distinga productos o servicios de otros de su misma especie o clase en el mercado”.

Por otra parte, conforme a la fracción xv del artículo 173 de la Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial, no serán registrables como marca “los signos, frases, elementos de imagen, oraciones, avisos o nombres comerciales, susceptibles de engañar al público o inducir al

o propiedades del producto o servicio, o cualquier otro requisito señalado en las leyes aplicables para acreditar las mismas.

La Procuraduría podrá emitir lineamientos para el análisis y verificación de dicha información o publicidad a fin de evitar que se induzca a error o confusión al consumidor, considerando el contexto temporal en que se difunde, el momento en que se transmite respecto de otros contenidos difundidos en el mismo medio y las circunstancias económicas o especiales del mercado.

En el análisis y verificación de la información o publicidad, la Procuraduría comprobará que la misma sea veraz, comprobable, clara y apegada a esta Ley y a las demás disposiciones aplicables.

Previo a su difusión, los proveedores de manera voluntaria, podrán someter su publicidad a revisión de la Procuraduría, a fin de que la misma emita una opinión no vinculante.

error”, entendiéndose como tales, “aquellos que constituyan indicaciones falsas o engañosas sobre la naturaleza, composición, cualidades o el origen empresarial o gubernamental de los productos o servicios que pretenden distinguir”. Es relevante tener en cuenta que, más allá de la función de distintividad, diferenciadora o individualizadora, las marcas están igualmente avocadas a informar la procedencia empresarial de los productos o servicios que amparan, son indicadoras de calidad, condensan el avío o *good-will* de los productos o servicios y operan como medio de publicidad y promoción, que, en palabras de Maestro Martín Michaus, “percibe la mente del consumidor y recordación en el ánimo del mismo”.⁵ Por lo tanto, es dable afirmar que no serán registrables aquellos signos distintivos que sean ilícitos, es decir, que ataquen derechos de terceros, sean contrarios al orden público o a la ley, sean impropios o sean engañosos, entendiéndose como tal, aquellos signos que atenten contra el principio de veracidad del signo o pretendan engañar a los consumidores en cuanto al origen de las mercancías, propiedades o condiciones.⁶ En el mismo sentido, entre otros supuestos, el artículo artículo 258 de la Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial dispone que se declarará la nulidad del registro de una marca cuando se haya otorgado en contravención de las disposiciones de la ley vigente o la que hubiese estado vigente en la época del registro o cuando se haya obtenido el registro de mala fe. De los preceptos antes invocados, se barrunta la voluntad del legislador para que prevalezcan registros marcarios exentos de indicaciones falsas o engañosas en un marco de protección al consumidor.

Derecho Sanitario

Al referirnos a “Derecho Sanitario” estamos en presencia de una diversidad de materias jurídicas, comenzando por el derecho constitucional a la protección a la salud, consagrado en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁷ considerando igualmente el

⁵ Vid.- Ayllón González María Estela *et al.*, *Temas selectos de Derecho Corporativo*, México, Editorial Porrúa-Universidad Anáhuac, 2000, p. 235.

⁶ Es ilustrativo observar que conforme al artículo 49, fracción I de la Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial, no serán patentables las invenciones cuya explotación comercial sea “contraria al orden público o contravengan cualquier disposición legal, incluyendo aquellas cuya explotación deba impedirse para proteger la salud o la vida de las personas o de los animales o de los vegetales o para evitar daños graves al medio ambiente”.

⁷ Artículo 4º CPEUM, “La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.
(...)”

acceso a los servicios de salud y a los medicamentos, la regulación de las actividades propias de los profesionales de la salud, las compras gubernamentales, los alimentos, la salud ocupacional, la salud animal no-humana, la regulación de productos cosméticos, regulación del tabaco y la aplicación de nuevas tecnologías a la materia, entre otras.⁸

Asimismo, la Regulación Sanitaria se define como “el conjunto de acciones preventivas que lleva a cabo el estado, para normar y controlar las condiciones sanitarias del hábitat humano, los establecimientos, las actividades, los productos, los equipos, los vehículos y las personas que puedan representar riesgo o daño a la salud de la población en general, así como a fomentar a través de prácticas de repercusión personal y colectiva, la protección a la salud”.⁹ Ahora bien, por salud debemos entender al “estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”.¹⁰ Asimismo, desde la perspectiva de la Organización Mundial de la Salud,¹¹ “el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social”.¹²

Desde un punto de vista amplio, una de las vías para acceder a la salud es por medio de una alimentación balanceada, siendo difundido el hecho que una alimentación pobre en nutrientes trae aparejadas diversas enfermedades. Lo anterior se refuerza en términos del tercer párrafo del artículo 4 constitucional¹³ que dispone que “toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”.

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

Toda Persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción xvi del artículo 73 de esta Constitución. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social...”

⁸ Cfr. Herrera Aguilar Lisandro, *Derecho Sanitario*, México, Editorial Tirant Lo Blanch, 2022, p. 1.

⁹ Secretaría de Salud, Regulación sanitaria, disponible en: https://salud.edomex.gob.mx/salud/regulacion_sanitaria#:~:text=Se%20define%20como%20el%20conjunto,de%20la%20poblacion%20en%20general

¹⁰ Organización Mundial de la Salud, *Constitución*, <https://www.who.int/es/about/accountability/governance/constitution>

¹¹ La Constitución de la Organización Mundial de la Salud tuvo lugar por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, firmada el 22 de julio de 1946 por los representantes de 61 estados.

¹² *Idem*.

¹³ Adicionado DOF 13 de octubre de 2011.

Es de apuntar que conforme al artículo 115 de la Ley General de Salud, dentro de las atribuciones relacionadas con los programas de nutrición, la Secretaría de Salud tendrá a su cargo, entre otras, “normar el desarrollo de los programas y actividades de educación en materia de nutrición, prevención, tratamiento y control de la desnutrición y obesidad, encaminados a promover hábitos alimentarios adecuados, preferentemente en los grupos sociales más vulnerables, normar el establecimiento, operación y evaluación de servicios de nutrición en las zonas que se determinen, en función de las mayores carencias y problemas de salud, normar el valor nutritivo y características de la alimentación en establecimientos de servicios colectivos y en alimentos y bebidas no alcohólicas, promover investigaciones químicas, biológicas, sociales y económicas, encaminadas a conocer las condiciones de nutrición que prevalecen en la población y establecer las necesidades mínimas de nutrimentos, para el mantenimiento de las buenas condiciones de salud de la población; recomendar las dietas y los procedimientos que conduzcan al consumo efectivo de los mínimos de nutrimentos por la población en general, y proveer en la esfera de su competencia a dicho consumo, establecer las necesidades nutrimentales que deban satisfacer los cuadros básicos de alimentos evitando los altos contenidos en azúcares, grasas saturadas, grasas trans y sodio, tratándose de las harinas industrializadas de trigo y de maíz, se exigirá la fortificación obligatoria de éstas, indicándose los nutrimentos y las cantidades que deberán incluirse, proporcionar a la Secretaría de Economía los elementos técnicos en materia nutricional, para los efectos de la expedición de las normas oficiales mexicanas, impulsar, en coordinación con las entidades federativas, la prevención y el control del sobrepeso, obesidad y otros trastornos de la conducta alimentaria y, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, la detección y seguimiento de peso, talla e índice de masa corporal, en los centros escolares de educación básica, difundir en los entornos familiar, escolar, laboral y comunitario la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, y expedir, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, los lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparadas y procesadas en las escuelas del Sistema Educativo Nacional, a fin de eliminar dentro de estos centros escolares el consumo y expendio de aquellos que no cumplan con los criterios nutrimentales que al efecto determine la Secretaría de Salud y, en consecuencia, no favorezcan la salud de los educandos y la pongan en riesgo”. En ese sentido, me permito sostener que el derecho a una alimentación sana es una sub-garantía del derecho a la salud.

En base a lo antes comentado, tenemos que en el presente trabajo están involucradas normas de Propiedad Industrial y normas de Derecho Sanitario.

Argumentos en contra de las Reformas

Son diversos los empresarios que se han dolido por las citadas reformas a la legislación sanitaria, argumentado afectaciones a derechos adquiridos en materia de propiedad intelectual y la reiteración de cargas en su detrimento. Así, para el Dr. Mauricio Jalife Daher “la primera gran preocupación que generan las nuevas disposiciones es la extensión de la prohibición de la norma de etiquetado para el uso de personajes, dibujos animados, celebridades, deportistas, mascotas y otros elementos similares a toda clase de publicidad de los alimentos y bebidas que usan sellos frontales. Con ello, el reducto que quedaba para que las empresas pudieran seguir vinculando sus productos a los personajes que por años han empleado queda suprimido, acabando de aniquilar el alto valor que como activos intangibles representan esta clase de elementos distintivos (...) no es que los empresarios estén en contra de medidas para protección de la salud, cuando ello se justifica. Lo que parece desproporcionado es llevar las prohibiciones a terrenos en los que su utilidad es muy cuestionable, si no es que nula, al lado de las grandes afectaciones que provocan. Ese es, precisamente, el principio de proporcionalidad que nuestra Constitución reconoce como límite de la intervención de la autoridad en la vida de los gobernados”.¹⁴ Por su parte, Mario Arturo Lugo y Gustavo Ortega, en su artículo *¿qué culpa tiene el tigre Toño?*, sostienen que “Estas reformas constituyen el último clavo en el ataúd de personajes animados que formaron parte de la infancia de millones de mexicanos, tales como el osito Bimbo, el tigre Toño, Melvin el elefante o Sam el tucán (...) tenemos que desde 1997 existe la obligación legal de que la publicidad de alimentos y bebidas con alto contenido en azúcares y calorías contenga mensajes promotores de una alimentación equilibrada. Desde 2014, existe una prohibición para publicitar tales productos en ciertos horarios y durante la transmisión de contenido apto para menores de edad. A partir de 2020 existe la obligación de que los empaques y envolturas de estos productos contengan un sistema de etiquetado frontal. También desde 2020,

¹⁴ Jalife Daher, Mauricio, “Publican finalmente reglamento que prohíbe publicidad de personajes”, *El Financiero*, septiembre 14 de 2022, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/mauricio-jalife/2022/09/14/publican-finalmente-reglamento-que-prohibe-publicidad-de-personajes/>

existe la prohibición de que dichos empaques y envolturas contengan personajes animados. Ahora, en 2023, se suma a esta larga lista de medidas, la prohibición de utilizar personajes animados en la publicidad de estos productos sea a través de televisión, cine, internet o cualquier plataforma digital (...) pensamos que, si los tribunales federales entienden esta nueva medida como parte de un largo proceso regulatorio implementado por Estado mexicano, entonces, deberán concluir que la medida es innecesaria, pues no sólo existen otras menos lesivas para los derechos fundamentales en juego e igualmente idóneas para la consecución del fin perseguido, sino que tales medidas ya fueron implementadas”.¹⁵

Asimismo, otro argumento que se ha planteado en contra de las reformas citadas estiba en que se presenta una violación al Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, derivado de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y del GATT de 1994, sobre la base de que es preciso “asegurar que los reglamentos técnicos y normas, incluidos los requisitos de envase y embalaje, marcado y etiquetado, y los procedimientos de evaluación de la conformidad con los reglamentos técnicos y las normas, no creen obstáculos innecesarios al comercio internacional (aun y cuando) no debe impedirse a ningún país que adopte las medidas necesarias para asegurar la calidad de sus exportaciones, o para la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales, para la protección del medio ambiente, o para la prevención de prácticas que puedan inducir a error, a los niveles que considere apropiados, a condición de que no las aplique en forma tal que constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificado entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta del comercio internacional, y de que en lo demás sean conformes a las disposiciones del presente acuerdo (...) ¿Cómo se puede asegurar que los consumidores de un país reciben alimentos cuyo consumo es inocuo según las normas que cada país considera adecuadas? Y al mismo tiempo, ¿cómo se puede asegurar que los reglamentos estrictos en materia de salud y seguridad no se utilizan como excusa para proteger a los productores nacionales? (...) El acuerdo autoriza a los países a establecer sus propias normas. Sin embargo, también se estipula que las reglamentaciones se deben basar en principios científicos. Sólo se deben aplicar en la medida

¹⁵ ¿Qué culpa tiene el tigre Toño? Las nuevas reglas de publicidad en alimentos preenvasados, *Nexos*, disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/que-culpa-tiene-el-tigre-to-no-las-nuevas-reglas-de-publicidad-en-alimentos-preenvasados/>

necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales. Además, no deben discriminar de manera arbitraria o injustificable entre países en que prevalezcan condiciones idénticas o similares.¹⁶

En la especie, el artículo 2 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, establece en lo conducente:

Elaboración, adopción y aplicación de reglamentos técnicos por instituciones del gobierno central.

(...)

2.2 Los Miembros se asegurarán de que no se elaboren, adopten o apliquen reglamentos técnicos que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional. A tal fin, los reglamentos técnicos no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo. Tales objetivos legítimos son, entre otros: los imperativos de la seguridad nacional; la prevención de prácticas que puedan inducir a error; la protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente. Al evaluar esos riesgos, los elementos que es pertinente tomar en consideración son, entre otros: la información disponible científica y técnica, la tecnología de elaboración conexas o los usos finales a que se destinen los productos.

Argumentos en favor de las reformas

Si bien es cierto que por muchos años nos hemos impuesto como consumidores a un amplio catálogo de personajes de la fantasía que han anunciado o reforzado la imagen de diversos productos, como cereales, caramelos, pastelillos, botanas, comida rápida o refrescos, la mayoría, por no decir que todos, exentos de valores nutrimentales, y que en las nostálgicas palabras de Mario Arturo Lugo y Gustavo Ortega son personajes “que formaron parte de la infancia de millones de mexicanos, tales como el osito Bimbo, el tigre Toño, Melvin el elefante o Sam el tucán”,¹⁷ es igualmente innegable que en México, enfermedades como la diabetes, la obesidad o diversos tipos de cáncer, también se han vuelto parte de la vida de millones de mexicanos, adultos o menores de edad, quienes inadvertidos o dóciles ante las agresivas campañas publicitarias han hecho propios —como Lugo y Ortega— a estos personajes y a los propios productos chatarra anunciados, al grado que

¹⁶ Organización Mundial del Comercio, Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, disponible en: https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/17-tbt_s.htm

¹⁷ *Idem*.

Llegamos al extremo que nuestro país atraviesa por una crisis de salud que vuelve urgente la toma de medidas como las aplicadas en las reformas a las disposiciones del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios y del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Publicidad. Desde mi perspectiva, ante la emergencia de salud que vive México, continuar sosteniendo que el legislador viola en forma arbitraria derechos de propiedad intelectual al prohibir el uso de signos distintivos llamativos en productos con bajo valor nutricional dirigidos a la infancia, significa contrariar el interés social, ya que la prohibición en comento se ha desplegado con el fin de proteger la salud pública y la vida de las personas. En el estudio elaborado por Alejandro Calvillo, Katia García y Xaviera Cabada, de la “Alianza por la Salud Alimentaria”, denominado “publicidad de alimentos y bebidas dirigida a la infancia: estrategias de la industria”, se sostiene que “la acción de la gran industria de alimentos y bebidas ha sido la fuerza más significativa encargada de bloquear los esfuerzos para la regulación de la publicidad dirigida a la infancia. Las tácticas que utiliza la gran industria de alimentos se centran en promesas de auto-regulación y argumentos que ponen la responsabilidad del daño en los individuos y hacen ver a las regulaciones de los gobiernos como interferencia en la libertad personal y la libre elección. Hay que tener presente que el objetivo de la gran industria de alimentos y bebidas es garantizar que sus ventas no bajen, para lo cual prolongan la presencia del producto en los medios de comunicación y así logran que éste sea familiar para el consumidor. Lo más eficiente es comenzar este vínculo desde temprana edad. La cercanía entre consumidor y producto establecerá un lazo emocional que garantizará que el consumidor se niegue a abandonar la compra de dicho producto o a la adquisición de uno similar”.¹⁸

Como se refirió anteriormente, ante la colisión de derechos expuesta, se precisa aplicar el principio de proporcionalidad a fin de dilucidar qué derecho debe de prevalecer. Así, se advierte la existencia de i) una restricción o suspensión del ejercicio de derechos a partir de un acto legislativo; ii) la necesidad de asegurar que el fin buscado por el legislador no pueda alcanzarse por otros medios menos lesivos; y, iii) la proporcionalidad, a saber, la correspondencia entre el fin buscado por

¹⁸ Publicidad de alimentos y bebidas dirigida a la infancia: estrategias de la industria, Alianza por la salud alimentaria, 2014, disponible en: https://alianzasalud.org.mx/wp-content/uploads/2014/04/Publicidad-de-Alimentos-y-Bebidas-Dirigida-a-la-Infancia_Estrategias-de-la-Industria.pdf

la ley y los efectos perjudiciales producidos en los derechos e intereses constitucionales.¹⁹

No coincido con los conceptos del Dr. Mauricio Jalife, quien considera que se ha “aniquilado el alto valor de los activos intangibles en los elementos distintivos”, cuando es claro advertir que los derechos sobre la propiedad intelectual, conforme a una evaluación de proporcionalidad, no pueden ubicarse en el caso que concreto jerárquicamente por encima del derecho a la salud, más aún cuando se busca proteger a través de las medidas en análisis a la infancia mexicana y a la salud pública. Un punto adicional relevante del estudio denominado “Publicidad de alimentos y bebidas dirigida a la infancia: estrategias de la industria” agrega:

Un elemento determinante para evaluar el impacto de la publicidad de alimentos y bebidas dirigida la infancia y su necesidad de regulación es el carácter adictivo de estos productos. La característica común de la llamada comida chatarra es su alto contenido en azúcar, grasas y sal, que origina el daño a la salud. Las empresas procesadoras de alimentos y bebidas han introducido estos compuestos o parte de ellos en sus productos por el efecto que generan al aumentar su demanda y consumo. Existe cada vez más evidencia en relación al carácter adictivo de estos productos lo cual explica, aún más, el potencial que tiene para deteriorar los hábitos alimentarios desde temprana edad. La capacidad de persuasión de la publicidad es tan reconocida que para controlarla se han elaborado varias normatividades y leyes gubernamentales. La OMS desde 2004, en la Estrategia Global sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud, contempla la regulación de la publicidad de alimentos y bebidas, como una de las medidas para combatir la obesidad, modificando el entorno que la promueve y estableció claramente que los anuncios de esos productos y de bebidas no deben explotar la falta de experiencia y la credulidad de los niños. Adicionalmente, en mayo de 2010, la OMS presentó una serie de recomendaciones a los gobiernos para proteger a los infantes de este tipo de publicidad, dentro de las cuales se encuentra

¹⁹ PROPORCIONALIDAD EN LA PONDERACIÓN. PRINCIPIOS DEL MÉTODO RELATIVO QUE DEBEN ATENDERSE PARA EVALUAR LA LEGITIMIDAD DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR EL LEGISLADOR, EN EL JUICIO DE AMPARO EN QUE LA LITIS IMPLICA LA CONCURRENCIA Y TENSIÓN ENTRE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LIBERTAD DE COMERCIO Y LOS RELATIVOS A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD, AL PLANTEARSE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA DE OBSERVANCIA GENERAL QUE PROHÍBE LA VENTA DE PRODUCTOS DERIVADOS DEL TABACO. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 326/2008. Operadora de Centros de Espectáculos, 29 de octubre de 2008, unanimidad de votos, ponente: Jean Claude Tron Petit, secretaria: Alma Flores Rodríguez.

formular criterios multisectoriales apropiados para la comercialización de los alimentos dirigida a los niños, abordando cuestiones como la del patrocinio, la promoción y la publicidad.

(...)

Personajes de caricaturas famosas son utilizados para promover el consumo de alimentos y bebidas altos en azúcares, grasas o sal. Algunas investigaciones han mostrado la sensación de frustración de los padres cuando Scooby Doo, Bob Esponja o Dora la Exploradora son utilizados para promover alimentos y bebidas no saludables a los niños y niñas, lo cual les dificulta decirles que no es bueno consumir esos productos ya que los niños y niñas asocian a todos estos personajes como algo positivo al verlos en la televisión, cine o juguetes”.²⁰

En esa tesitura, es de advertir que los menores de edad no poseen la madurez para discernir cuando un producto alimenticio anunciado por medio de un personaje animado o una celebridad no cuenta con estándares elementales de calidad alimenticia, y dada la credulidad e inexperiencia propias de la infancia, es común que se deje llevar por la publicidad y busque adquirir un producto de estas características, aun en perjuicio de su salud. Por lo que hace al uso publicitario de celebridades y su impacto en la infancia, es preciso mencionar que tales personajes regularmente significan un modelo, alguien a quien se desea emular, de tal suerte que los menores no sean capaces de distinguir que aun y cuando el objeto de su aspiración sigue cumpliendo con determinadas cualidades o virtudes, se encuentra anunciando un alimento que probablemente dañe la salud, por lo que dada la asociación que los menores tienden a realizar entre producto y la celebridad, el consumo del producto chatarra es factible, advirtiéndose difícil que los menores enrolados por la fama, prestigio y reputación de la celebridad aprecien que ésta se encuentra difundiendo un mensaje esencialmente dañino.

Asimismo, considero que la reforma en estudio resulta conforme y adecuada a diversos tratados o instrumentos internacionales que a continuación se citan:

- I) Preceptos relacionados de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948:

Artículo 25.

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en

²⁰ *Idem.*

especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

II) Preceptos relacionados de la Convención sobre los Derechos del Niño aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 44/25, el 20 de noviembre de 1989, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de enero de 1991:

Artículo 1: Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.

Artículo 3: En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

Artículo 24:

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.
2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:
 - a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;
 - b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;
 - c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;(...)

- e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;
 - f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.
3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños.
 4. Los Estados Partes se comprometen a promover y alentar la cooperación internacional con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho reconocido en el presente artículo. A este respecto, se tendrán plenamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.²¹

III) Preceptos relacionados del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de mayo de 1981:

Artículo 11.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.
2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

²¹ El precepto transcrito va en concordancia con el noveno párrafo del artículo 4 constitucional que establece: "En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez".

- a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
- b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

Artículo 12.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental...”

IV) Preceptos relacionados de la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José”, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos San José, Costa Rica en 1969, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de mayo de 1981:

Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal.

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral...

Artículo 19. Derechos del Niño.

Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.”

V) Preceptos relacionados del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (“Protocolo de San Salvador”) Suscrito en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en el décimo octavo período ordinario de sesiones de la Asamblea General, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 1 de septiembre de 1998:

Artículo 10. Derecho a la salud.

1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados Partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:
 - a. La atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;
 - b. La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;
 - c. La total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;
 - d. La prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;
 - e. La educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y
 - f. La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.

Artículo 12. Derecho a la alimentación:

1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.
2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados Partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

Artículo 15. Derecho a la constitución y protección de la familia.

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por el Estado quien deberá velar por el mejoramiento de su situación moral y material.
2. Toda persona tiene derecho a constituir familia, el que ejercerá de acuerdo con las disposiciones de la correspondiente legislación interna.
3. Los Estados Partes mediante el presente Protocolo se comprometen a brindar adecuada protección al grupo familiar y en especial a:
 - (...)
 - b) Garantizar a los niños una adecuada alimentación, tanto en la época de lactancia como durante la edad escolar;

- c) Adoptar medidas especiales de protección de los adolescentes a fin de garantizar la plena maduración de sus capacidades física, intelectual y moral;
- d) Ejecutar programas especiales de formación familiar a fin de contribuir a la creación de un ambiente estable y positivo en el cual los niños perciban y desarrollen los valores de comprensión, solidaridad, respeto y responsabilidad.

Artículo 16. Derecho de la niñez.

Todo niño sea cual fuere su filiación tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. Todo niño tiene el derecho a crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres; salvo circunstancias excepcionales, reconocidas judicialmente, el niño de corta edad no debe ser separado de su madre. Todo niño tiene derecho a la educación gratuita y obligatoria, al menos en su fase elemental, y a continuar su formación en niveles más elevados del sistema educativo”.

Igualmente, resulta ilustrativo lo previsto por el Convenio de París, tratado internacional marco en materia de Propiedad Industrial, que en el artículo 6° Quinquies (Protección de las marcas registradas en los demás países de la Unión) en lo conducente dispone:

“A. 1) Toda marca de fábrica o de comercio regularmente registrada en el país de origen será admitida para su depósito y protegida tal cual es en los demás países de la Unión, salvo las condiciones indicadas en el presente artículo. Estos países podrán, antes de proceder al registro definitivo, exigir la presentación de un certificado de registro en el país de origen, expedido por la autoridad competente. No se exigirá legalización alguna para este certificado.

(...)

B. Las marcas de fábrica o de comercio reguladas por el presente artículo no podrán ser rehusadas para su registro ni invalidadas más que en los casos siguientes:

(...)

3. cuando sean contrarias a la moral o al orden público y, en particular, cuando sean capaces de engañar al público. Se entiende que una marca no podrá ser considerada contraria al orden público por el solo hecho de que no esté conforme con cualquier disposición de la legislación sobre marcas, salvo en el caso de que esta disposición misma se refiera al orden público. En todo caso queda reservada la aplicación del artículo 10 Bis...”

Como se refirió en líneas precedente, al igual que en la legislación local, del Convenio de París se colige la necesidad para que prevalez-

can registros marcarios exentos de indicaciones falsas o engañosas en un marco de protección al consumidor y represión a la competencia desleal.

Finalmente, retomando el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, en su artículo 2, tenemos que los reglamentos de salud impugnados, si bien restringen o limitan el uso de signos distintivos aplicables a los productos señalados, tal restricción, desde mi perspectiva, pretende alcanzar un objetivo legítimo, a saber, abatir prácticas comerciales que puedan inducir a error al consumidor, así como un claro enfoque de protección de la salud humana, sobre la base de información científica y técnica disponible. En base a las disposiciones citadas, consideramos que si bien el legislador creó una restricción al ejercicio de derechos de propiedad industrial, también es cierto que tal restricción resulta necesaria y no es susceptible de alcanzarse por otras medidas menos perjudiciales, por lo que advierto una correspondencia o proporción entre el fin buscado por la reforma multicitada, a saber, la salvaguardar la salud pública, frente a los efectos perjudiciales generados en derechos de propiedad intelectual, ello en el marco de la exigencia constitucional al Estado de generar programas necesarios a fin de fortalecer el acceso a una alimentación adecuada.

No es óbice para la aplicación de la reforma el hecho de que previamente se hayan implementado por el legislador las advertencias de etiquetado frontal, dado que el uso de personajes en productos que contengan ingredientes que representen un riesgo a la salud en un consumo excesivo implicaría una medida persuasiva para la adquisición y consumo de tales alimentos, por lo que de subsistir en forma simultánea el etiquetado frontal y los personajes en un producto, se generaría un mensaje ambiguo y confuso para la infancia, ya que subsistirían mensajes contradictorios, a saber, una advertencia de riesgo a la salud y por otro lado, una invitación al consumo. Por lo que hace a ejecutorias que van en el sentido del espíritu de las reformas en análisis, son de citar las siguientes:

SUSPENSIÓN DEFINITIVA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA CONTRA LOS ARTÍCULOS 4.1.5., 4.5.3.4.1., 7.1.3. Y 7.1.4. DE LA MODIFICACIÓN DE LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-051-SCFI/SSA1-2010, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 27 DE MARZO DE 2020, QUE REGULAN EL ETIQUETADO O SELLOS DE ADVERTENCIA Y LEYENDAS PRECAUTORIAS FRONTALES PARA ALIMENTOS Y BEBIDAS NO ALCOHÓLICAS PREENVASADOS, PUES SE CAUSARÍA

PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL Y SE CONTRAVENDRÍAN DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO.²²

Hechos: Las quejas promovieron juicio de amparo indirecto contra la modificación de la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 27 de marzo de 2020 y solicitaron la suspensión definitiva para el efecto de que no les sean aplicadas a las bebidas edulcorantes de cola que producen y expenden al público, las siguientes disposiciones: i) etiquetado frontal de advertencia –artículo 4.5.3.4.1.–; ii) etiquetado frontal de advertencia respecto a la leyenda “contiene cafeína evitar en niños” –artículo 7.1.4.–; iii) etiquetado frontal de advertencia en relación con la leyenda “contiene edulcorantes, no recomendable en niños” –artículo 7.1.3.–; y, iv) restricción a los derechos de propiedad intelectual de personajes infantiles, animaciones, dibujos animados, celebridades, deportistas o mascotas y elementos interactivos –artículo 4.1.5.–. El Juez de Distrito les negó la medida cautelar, por lo que interpusieron recurso de revisión.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que es improcedente conceder la suspensión definitiva contra los preceptos 4.1.5., 4.5.3.4.1., 7.1.3. y 7.1.4. de la modificación a la norma oficial mexicana citada, que regulan el etiquetado o sellos de advertencia y leyendas precautorias frontales para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados, porque se causaría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público.

Justificación: Lo anterior es así, porque el Estado tiene la obligación de difundir la información que pueda generar un riesgo a la sociedad, la cual responde a la necesaria existencia de un interés público que justifique publicar de oficio cierta información relacionada con asuntos de relevancia, que pueda trascender a la vida y a la salud de las personas. Ahora bien, acorde con los criterios emitidos por la Segunda Sala de la

²² Registro digital: 2023965

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Undécima Época

Materia(s): Común, Administrativa

Tesis: I.4o.A.3 A (11a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 8, diciembre de 2021, Tomo III, página 2278

Tipo: Aislada

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Incidente de suspensión (revisión) 22/2021. The Coca-Cola Export Corporation y otros. 8 de junio de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Indira Martínez Fernández, secretaria de tribunal autorizada por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrada. Secretario: Homero Fernando Reed Mejía.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, el derecho a la alimentación comprende la disponibilidad de alimentos y su accesibilidad, con la consecuente conveniencia o necesidad informativa para las personas de que aquéllos contengan los nutrimentos adecuados para su correcto desarrollo físico y mental; asimismo, el Estado se encuentra obligado a asegurar a las personas, al menos, un nivel esencial del derecho a la salud y lograr su pleno ejercicio por todos los medios apropiados, hasta el máximo de los recursos de que disponga. En ese orden de ideas, es improcedente otorgar la suspensión definitiva contra los numerales 4.1.5., 4.5.3.4.1., 7.1.3. y 7.1.4. de la modificación a la norma oficial mexicana citada, por no satisfacerse el requisito previsto en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, consistente en que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, ya que la sociedad se encuentra interesada en que se cumplan aquellas disposiciones tendientes a que los productos alimenticios a la venta al público cuenten con el distintivo frontal nutricional para que el consumidor tenga la información estratégica y puntual para su ingesta, a fin de que discierna si el producto tiene cabida en su dieta diaria; sobre todo si se tiene en cuenta que México ocupa los primeros lugares a nivel mundial en sobrepeso y obesidad.

DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN NUTRITIVA, SUFICIENTE Y DE CALIDAD. ES DE CARÁCTER PLENO Y EXIGIBLE, Y NO SÓLO UNA GARANTÍA DE ACCESO.²³

En la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre de 2011, se modificó el tercer párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reconocer en favor de toda persona el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, que el Estado deberá garantizar, lo que constituye un avance histórico, sin precedentes, a los derechos humanos en México, pues durante el proceso legislativo, el Poder Revisor destacó la necesidad

²³ Registro digital: 2017342

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Décima Época

Materia(s): Constitucional

Tesis: I.18o.A.5 CS (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 56, Julio de 2018, Tomo II, página 1482

Tipo: Aislada

DÉCIMO OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 82/2016. José Óscar Valdés Ramírez. 14 de diciembre de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Carlos Cruz Razo. Secretario: Carlos Gregorio García Rivera.

Esta tesis se publicó el viernes 06 de julio de 2018 a las 10:13 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

de que el derecho indicado no sólo signifique una garantía de acceso, como señalaban la propuesta original, la doctrina e, incluso, algunos textos internacionales, sino un derecho pleno y exigible. Por tanto, a partir de la reforma citada, el Estado Mexicano tiene la obligación de garantizar en favor de toda persona en territorio nacional, el derecho pleno a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, mediante la adopción de las políticas públicas, acciones y mecanismos necesarios para satisfacerlo, sin algún elemento que limite o condicione esa prerrogativa, al ser de carácter pleno.

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN. GARANTÍAS PARA SU PROTECCIÓN.²⁴

El derecho a la alimentación exige el establecimiento de tres niveles de protección, de los cuales cabe distinguir entre aquellas medidas de aplicación inmediata y las de cumplimiento progresivo. Las primeras exigen la observancia de las siguientes obligaciones a cargo del Estado: i) la de respetar, la cual requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que impidan o puedan impedir o limitar el acceso a una alimentación adecuada, incluyendo el establecimiento de normas que puedan considerarse discriminatorias; y ii) la de proteger, que implica la adopción de medidas que impidan que los particulares priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. Por otro lado, respecto a las medidas de cumplimiento progresivo, éstas conllevan el cumplimiento de: iii) la obligación de facilitar, la cual exige al Estado promover la creación de programas necesarios a fin de fortalecer el acceso a una alimentación adecuada, siempre que su capacidad económica lo permita.

²⁴ Registro digital: 2012523

Instancia: Segunda Sala

Décima Época

Materia(s): Constitucional, Civil

Tesis: 2a. XCV/2016 (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, página 838

Tipo: Aislada

Amparo en revisión 1219/2015. 18 de mayo de 2016. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; se apartó de algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos y reservó criterio en relación con este tema Alberto Pérez Dayán. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Marco Tulio Martínez Cosío.

Esta tesis se publicó el viernes 09 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN. GARANTÍAS DE PROTECCIÓN A FAVOR DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.²⁵

Las niñas, niños y adolescentes constituyen un grupo especialmente vulnerable ante la falta de una alimentación adecuada, al requerir de los elementos nutricionales esenciales para lograr un correcto desarrollo físico y mental. No obstante, ello no implica que el Estado esté obligado a proveer alimentación gratuita a todos los menores de edad, sino que debe promover y, si es posible, establecer las condiciones necesarias para que puedan tener acceso a una alimentación adecuada. En ese sentido, son los padres de los menores, o bien, sus tutores, los responsables principales de proporcionarles —dentro de sus posibilidades y medios económicos—, las condiciones de vida necesarias para su desarrollo, entre los que debe considerarse el derecho a una alimentación adecuada. De esa forma, corresponde únicamente al Estado fijar las condiciones necesarias, a fin de que las personas responsables cumplan con sus obligaciones alimentarias, esenciales para asegurar que los menores tengan un completo y correcto desarrollo físico y mental.

Conclusiones

Por virtud del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios y del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Publicidad publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de septiembre de 2022 que establece que en la publicidad de los alimentos y las bebidas no alcohólicas preenvasados que en su etiqueta incluyan uno o más elementos del sistema de etiquetado frontal, no podrán incluir personajes infantiles, animaciones, dibujos animados, celebridades, deportistas o mascotas, elementos interactivos, tales como

²⁵ Registro digital: 2012522

Instancia: Segunda Sala

Décima Época

Materia(s): Constitucional, Civil

Tesis: 2a. XCVI/2016 (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 837

Tipo: Aislada

Amparo en revisión 1219/2015. 18 de mayo de 2016. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; se apartó de algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos y reservó criterio en relación con este tema Alberto Pérez Dayán. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Marco Tulio Martínez Cosío.

Esta tesis se publicó el viernes 09 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

juegos visual-espaciales o descargas digitales, dirigidas a infantes que inciten, promuevan o fomenten el consumo, compra o elección de dichos productos, se establece una restricción necesaria al ejercicio de derechos de propiedad industrial, la cual no es susceptible de lograrse por otras medidas menos perjudiciales, por lo que se advierte la proporción entre el fin buscado por la norma, en la especie, la salvaguarda de la salud pública, frente a los perjuicios generados a titulares de derechos de propiedad intelectual.

Bibliografía

1. AYLÓN GONZÁLEZ, María Estela y GARCÍA FERNÁNDEZ, Dora (coordinadoras), *Nuevos temas selectos de Derecho Corporativo*, México, Editorial Porrúa-Universidad Anáhuac, 2015.
2. HERRERA AGUILAR, Lisandro, *Derecho Sanitario*, una perspectiva integral, México, Editorial Tirant Lo Blanch, 2022.

Fuentes www

1. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/mauricio-jalife/2022/09/14/publican-finalmente-reglamento-que-prohibe-publicidad-de-personajes/>
2. https://alianzasalud.org.mx/wp-content/uploads/2014/04/Publicidad-de-Alimentos-y-Bebidas-Dirigida-a-la-Infancia_Estrategias-de-la-Industria.pdf
3. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/oliver-galindo/2023/01/27/publicidad-de-alimentos-y-bebidas-contr-la-pared/>
4. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/que-culpa-tiene-el-tigre-ono-las-nuevas-reglas-de-publicidad-en-alimentos-preenvasados/>
5. <https://www.cefb-chile.org/2022/12/25/las-fiestas-y-el-consumismo-pier-paolo-pasolini/>
6. <https://www.paho.org/es/temas/etiquetado-frontal>
7. <https://www.ocu.org/alimentacion/alimentos/informe/origen-de-alimentos>
8. <https://www.gob.mx/promosalud/es/articulos/obesidad-infantil-nuestra-nueva-pandemia?idiom=es>
9. <https://etiquetadosclaros.org/publicidad-y-personajes/>

10. <https://www.mayoclinic.org/es/diseases-conditions/obesity/symptoms-causes/syc-20375742>
11. <https://www.youtube.com/watch?v=iHw8SPvIPnM>
12. <https://www.youtube.com/watch?v=9-rSZmZWK1k>
13. <https://www.facebook.com/elpoderdelc/videos/418461273951541>

Legislación mexicana sobre precursores químicos y químicos esenciales utilizados en la producción de sustancias de abuso, 1926-1997

Mexican legislation on chemical precursors and essential chemicals used in the production of substances of abuse, 1926-1997

RITA SUMANO GONZÁLEZ
El Colegio de México, México
rsumano@colmex.mx

<https://orcid.org/0000-0001-8132-3191>

Recibido: 21/02/2024

Aceptado: 05/05/2024

<https://doi.org/10.36105/iut.2024n39.05>

RESUMEN

Nuestro objetivo es trazar el desarrollo histórico de la postura oficial —legal— que asumió México con respecto al tráfico de químicos precursores y esenciales utilizados en la fabricación de sustancias de abuso desde 1926, cuando por primera vez se menciona a las drogas semisintéticas en el Código Sanitario, y hasta 1997, cuando se aprobó la primera ley federal. Demostramos que la legislación mexicana respondió de manera deficiente y reactiva ante el trasiego de estas sustancias, y proveemos un contexto histórico de larga duración que analiza su comercio y consumo en, y desde el México del siglo xx.

Palabras clave: precursores químicos, químicos esenciales, narcotráfico, estupefacientes, legislación mexicana.

ABSTRACT

Our aim is to trace the historical development of the official —legal— position that Mexico assumed regarding trafficking of precursor and essential chemicals used in the manufacture of abuse substances since 1926, when semi-synthetic drugs were mentioned for the first time in the Health Code, and until 1997, when the first federal law was approved. We argue that Mexican legislation responded deficiently and reactively to the trafficking of these substances, and we provide a long-term historical context that analyzes their trade and consumption in, and from 20th century Mexico.

Keywords: *precursor chemicals, essential chemicals, drug trafficking, narcotics, mexican legislation.*

Introducción

Un precursor químico es un compuesto que participa en una reacción química necesaria para producir otro compuesto diferente. Aunque el término se puede referir a una sustancia exógena o a una reacción bioquímica-metabólica endógena, en las últimas décadas y en el ámbito del narcotráfico, *precursor químico* se ha relacionado con aquellas sustancias necesarias para crear drogas semisintéticas, sintéticas y “de diseño”. Las drogas semisintéticas son aquellas que potencian los efectos de una sustancia psicoactiva de origen natural para crear una droga más fuerte, como la cocaína o la heroína,¹ que proceden de la planta de coca y de la amapola, respectivamente. Las drogas sintéticas están hechas enteramente de sustancias no naturales, tal es el caso del éxtasis² y las metanfetaminas.³ Las llamadas “drogas de diseño”, a pesar de ser sintéticas, se distinguen de éstas por la intencionalidad de crear un fármaco análogo estructural o funcional de una sustancia controlada, evitando por un lado la clasificación de ilegal, y por el otro, dificultando su detección en las pruebas diseñadas para descubrir

¹ La heroína es un alcaloide que se extrae de la llamada goma de opio, que a su vez es una mezcla compleja de sustancias que se obtienen de los bulbos no madurados (que no han florecido) de la planta de amapola o adormidera (*Papaver somniferum*). De esta planta también se obtiene la morfina.

² También conocido como MDMA o 3,4-metilendioxitmetanfetamina.

³ N-metil-1-fenilpropan-2-amina.

sustancias de abuso. Algunos ejemplos de esto son las ketaminas⁴ y las fenetilaminas.⁵

En el ámbito de las sustancias sujetas a ser desviadas de su uso médico, también denominadas narcóticos, un precursor químico es un componente indispensable para crear algunas drogas. Mientras que de alguna forma los precursores se incorporan a los narcóticos para modificar su estructura molecular, los *químicos esenciales* son sustancias que, sin ser precursoras, pueden utilizarse para producir narcóticos; tal es el caso de los reactivos, solventes y catalizadores.⁶ En las drogas semisintéticas, los químicos esenciales se utilizan para extraer y concentrar los componentes activos procedentes de un origen vegetal, como la hoja de coca, la amapola (adormidera) o el hongo cornezuelo del centeno; para así crear una droga más fuerte como la cocaína, la heroína o el LSD.⁷ En el caso de las drogas sintéticas y de diseño, una mezcla controlada de sustancias es la que produce el psicoactivo.

Aunque desde el siglo XIX se consumen anestésicos y medicamentos psiquiátricos como drogas de abuso, la producción y el mercado ilícito de drogas sintéticas y semisintéticas ha mostrado, desde mediados del siglo pasado, una creciente especialización y expansión, y sus canales de distribución poco a poco se han ido separando del flujo de mercancías “oficial”, es decir, el utilizado por los gobiernos y la industria farmacéutica. En el caso de México, desde el primer tercio del siglo XX, el cultivo de amapola permitió que se comenzara a producir heroína *in situ*. Más adelante, se sintetizaron otras drogas semisintéticas (como el LSD) y sintéticas o de diseño como el éxtasis, los “ácidos” y en las últimas décadas, las metanfetaminas y el fentanilo.

La diversificación de la demanda de drogas ha exigido que tanto las leyes nacionales como internacionales se vayan adaptando a las

⁴ También conocida como “Special K” o “Kit Kat”, la ketamina es un anestésico disociativo actualmente limitado para uso veterinario y en niños menores de doce años. El desvío en su uso se debe a los efectos alucinógenos que produce. Lo mismo ocurre con otras cicloexilaminas como la fenciclidina, que también se usa en ámbitos médicos veterinarios como anestésico e inmovilizador de algunas especies silvestres.

⁵ Las fenetilaminas son compuestos orgánicos que se encuentran en el reino vegetal y animal, que también se producen de manera endógena en el cerebro humano. Aunque se encuentran en sustancias naturales como la mezcalina y la proscalina, con el tiempo se han desarrollado numerosos compuestos feniletilamínicos de mayor complejidad, tanto semisintéticos como sintéticos. Por sus propiedades médicas se utilizan como vasodilatadores, vasoconstrictores, agentes cardiotónicos, broncodilatadores, antidepresivos, neuroprotectores entre otros, pero en paralelo, se han utilizado como sustancias de abuso.

⁶ Donzelli, Mariano, *Estupefacientes y precursores químicos*, Buenos Aires, Editorial Hammurabi, 2016, p. 43.

⁷ Dietilamida del ácido lisérgico.

nuevas sustancias introducidas al mercado, regulándolas de forma más reactiva que predictiva. Fue así como en la década de 1970 creció en México el interés por regular los precursores químicos, pero estos esfuerzos se consolidaron sólo hasta 1997, cuando se emitió una ley federal específica en la materia.

Mientras que la discusión y el estudio de las sustancias de abuso suele centrarse en la producción, el trasiego, la erradicación, comercialización y el consumo, o en los aspectos que tocan a la seguridad nacional y las relaciones internacionales (principalmente la bilateral con los Estados Unidos, los estudios académicos sobre estupefacientes suelen marginar la discusión sobre los precursores químicos, posiblemente por su naturaleza compleja y muy cercana a la industria farmacéutica. En los últimos años, la literatura académica, principalmente de corte jurídico, criminológico y sociológico, ha comenzado a hacer referencia al tráfico de químicos precursores en el contexto contemporáneo, es decir, al problema que esto supone en el presente.⁸ Sin embargo, poco se sabe del proceso histórico que condujo a México a las circunstancias actuales.

El objetivo de este trabajo es entender el desarrollo histórico de la postura oficial –legal- que asumió México con respecto al trasiego de precursores químicos y químicos esenciales utilizados para producir estupefacientes en su territorio, desde 1926, cuando por primera vez aparecieron las drogas semisintéticas en el Código Sanitario y hasta 1997, cuando se adoptó la ley federal específica en esta materia, que más adelante daría lugar a mecanismos formales para el control de estas sustancias. Más allá del desarrollo de la ley, nos interesa también explorar el contexto histórico cambiante, que fue dando lugar a diferentes disposiciones legales y mecanismos de control. Para documentar lo anterior, se consideraron fuentes oficiales sobre el suministro, demanda y regulación de estas sustancias; se consultaron fuentes hemerográficas, legales y documentales, así como fuentes vivas que ayudaron a situar el contexto histórico en que las drogas sintéticas y semisintéticas se produjeron.

En cuanto al formato utilizado, hemos decidido establecer tres periodos de nomenclatura propia que describen las fases por las que pasó

⁸ Donzelli, *op. cit.*; Ellis, Evan, “Chinese Organized Crime in Latin America”, PRISM, Canadá, año IV, núm.1, 2012, pp. 64-77, disponible en: <https://apps.dtic.mil/sti/tr/pdf/AD1042765.pdf> (fecha de consulta: 15 de febrero de 2024); Suárez, José María, “El tráfico de precursores”, *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, Granada, año v, núm 2, 2003, pp. 02:1-02:16, disponible en: <http://criminnet.ugr.es/recpc/05/recpc05-02.pdf> (fecha de consulta: 15 de febrero de 2024).

la legislación mexicana en materia de precursores químicos. El primero corre de 1926 a 1969, y lo hemos llamado “fase inicial” pues durante estas décadas, apenas comenzaba a permear el tema de los precursores químicos y las drogas sintéticas y semisintéticas en la vida pública, de manera incipiente en asuntos de seguridad nacional y en mucha menor medida, en las legislaciones nacionales. Al segundo periodo, que va de 1970 a 1987, lo hemos intitulado “fase de aproximación”, puesto que, en ella, México se enfrentó a un creciente trasiego de sustancias precursoras, al surgimiento de nuevas drogas sintéticas y a la consiguiente proliferación de laboratorios clandestinos. En esta fase, se distingue la preocupación por erradicar cultivos de drogas naturales y en general, por satisfacer las demandas de control de los EUA, aunque aún no se consolidaba un régimen punitivo para los precursores químicos y los químicos esenciales.

La siguiente etapa, que hemos nombrado de “respuesta y regularización”, corre desde el año 1988, cuando por primera vez se asumió un marco legal internacional en materia de precursores, y hasta 1997, cuando se promulgó la ley federal correspondiente. En este periodo, tanto a nivel internacional como nacional, se caracterizaron las sustancias que eran susceptibles de ser utilizadas como precursores o como químicos esenciales para la fabricación de drogas de abuso; se abordó directamente el problema del trasiego; se emitieron legislaciones en la materia y comenzó a gestarse una coordinación entre todas las instancias nacionales e internacionales competentes. Los mecanismos de pena y control de esta fase siguen vigentes, y desde entonces, ha habido un creciente interés por generar cooperación entre Estados, aprovechar las ventajas que traen las nuevas tecnologías de la información e involucrar a diversas instancias federales.

A pesar de que el desarrollo de la legislación mexicana en materia de precursores está ligado a procesos internacionales más amplios, y en particular a la prohibición y control de sustancias estupefacientes establecidos desde los EUA, este tema se tocará colateralmente, pues es materia de otros trabajos donde el espacio permita abordar adecuadamente las convergencias y divergencias entre la legislación mexicana y la estadounidense, los planteamientos esgrimidos en los legislativos de cada país, y el papel que México jugó en los foros internacionales. Otro tema que quedará pendiente de análisis, son las consecuencias reales de los múltiples operativos militares y órdenes judiciales que se llevaron a cabo a lo largo de casi un siglo, puesto que esto requeriría de un estudio exhaustivo (caso a caso) y, para no cometer anacronismos, de

un análisis comparativo entre los resultados antes y después de que se emitiera cada ley estatal y federal.

Así, a continuación, el lector encontrará un recorrido histórico de larga duración sobre las formas en que la legislación y las autoridades mexicanas se fueron adaptando, o no, a la necesidad de regular el trasiego de precursores químicos y químicos esenciales utilizados en la elaboración de sustancias de abuso. Hacemos énfasis en la presencia de drogas sintéticas y semisintéticas en territorio mexicano, en los diferentes espacios en que éstas se fueron insertando, y en los mecanismos, lícitos e ilícitos, que diversos actores utilizaron para justificar la producción y distribución de estas sustancias.

Fase Inicial, 1926-1969

Desde inicios del siglo xx, el tema de las drogas de abuso en México fue visto como un problema de salud pública, por lo que fue contemplado dentro de los Códigos Sanitarios desde 1926 junto con otros aspectos “de higiene pública”, como la disposición de residuos médicos, de desechos tóxicos y cadáveres, alimentación, detección y profilaxis de enfermedades contagiosas, obras públicas, sanidad en materia de inmigración y similares. El *Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos* de 1926 prohibía la producción, consumo y exportación de opio en sus diversas formas y preparados para fumar. Vedaba también la morfina, la heroína y la cocaína, sus sales y derivados; las hojas de coca, la planta de adormidera y la marihuana, así como los preparados conteniendo estas sustancias. A pesar de lo anterior, no prohibía ni regulaba el trasiego de los químicos precursores necesarios para producir algunas de estas drogas.⁹

Hacia la década de 1930, comenzó a hacerse evidente que el mercado de las drogas de abuso, denominadas comúnmente como enervantes o estupefacientes,¹⁰ crecía y se centraba en los estados del norte de la República y en la capital del país. En 1931, por ejemplo, se detuvo a

⁹ Art. 198, Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de agosto de 1934, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=1934&month=8&day=31#gsc.tab=0> (fecha de consulta: 15 de febrero de 2024).

¹⁰ Para efectos de este trabajo y puesto que esta distinción se contempla en las legislaciones mexicanas más tempranas y hasta la fecha, se considerará la diferencia entre estupefacientes y psicotrópicos (también llamadas drogas psicoactivas). Los primeros son sustancias que provocan sueño o estupor y en la mayoría de los casos inhiben la sensación de dolor; mientras que los psicotrópicos son sustancias que pueden inducir cambios en el humor, estado de ánimo y percepción en el usuario. Ambos pueden ser utilizados tanto en la industria farmacéutica, como en la creación de sustancias de abuso.

varios miembros de una “mafia china”, que se dedicaban a procesar y traficar opio (sic.) en calles del Centro de la Ciudad de México; a una “maffia de intoxicadores” que operaba desde la colonia Peralvillo y a una “tenebrosa banda de traficantes” que amenazaba a los miembros de la Policía de Mazatlán.¹¹

En respuesta, el Departamento de Salubridad Pública llevó a cabo programas de prevención en medios escritos, estrechó la colaboración con el Servicio Jurídico, y en 1933, fundó el Laboratorio de Farmacodinamia Experimental, con el fin de analizar las nuevas drogas y sus efectos *antes* de ponerlos a disposición del público.¹² Desde inicios de la década de 1930 algunas disposiciones estatales, como las de Guerrero y Yucatán, habían determinado que era potestad de la entidad federativa controlar, distribuir y otorgar permisos a los médicos cirujanos para prescribir drogas enervantes,¹³ y con ello quedaba implícito (puesto que no se explicitaba), que todas las formas de procesamiento de sustancias psicoactivas estaban también sujetas a lo que cada entidad federativa determinase.

A nivel federal, fue sólo hasta que se promulgó el *Código Sanitario* de 1934 cuando, por primera vez, se mencionaron lo que ahora en estricto sentido llamaríamos drogas sintéticas. Éstas se identifican como “drogas enervantes” y su uso se reserva para fines “legítimos y medicinales”.¹⁴ Mientras que el nuevo Código reiteraba las prohibiciones mencionadas en el anterior, las sustancias enervantes (también llamadas en aquel entonces “drogas heroicas”) podían comercializarse y consumirse, pero no transitar por territorio mexicano hacia otros países.¹⁵ Asi-

¹¹ “Auge del comercio de drogas”, *El Porvenir*, Monterrey, 4 de octubre de 1930, p. 3; “Tenebrosa banda de traficantes de drogas en Mazatlán”, *El Informador*, Jalisco, 13 de agosto de 1931, p. 1; “Una maffia de intoxicadores”, *El Nacional*, Ciudad de México, 22 de abril de 1932, p. 1; “Tenebrosos crímenes perpetrados por las mafias chinas”, *El Nacional*, Ciudad de México, 7 de junio de 1931, p. 1; “Tenebrosa banda de traficantes en drogas”, *El Informador*, Jalisco, 16 de agosto de 1931, p. 1.

¹² “Departamento de Salubridad Pública”, *El Nacional*, Ciudad de México, 20 de noviembre de 1933, p. 117.

¹³ Art. 61, Fracc. V, Código Sanitario del Estado de Guerrero, *Periódico Oficial del Estado de Guerrero*, Iguala, 17 de enero de 1932, p. 5; Reglamento para boticas, droguerías y establecimientos análogos, *Diario oficial del gobierno socialista del estado de Yucatán*, Mérida, 16 de febrero de 1933, pp. 1 y 2.

¹⁴ En el articulado, se añadieron a la lista de drogas controladas la morfina, la codeína, la dihidrocodeinona y la tebaína, así como todas las sales, éteres y derivados de estas sustancias. Art. 205, Fracc. VI, Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de agosto de 1934, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=1934&month=8&day=31#gsc.tab=0> (fecha de consulta: 15 de febrero de 2024).

¹⁵ *Ídem.*, Cap. VI.

mismo, se estableció que sería potestad de la Federación la “administración” del Código en puertos, islas y poblaciones fronterizas, de tal forma que sería el Departamento de Salubridad Pública quien tendría jurisdicción sobre las aduanas terrestres y marítimas.¹⁶

En este contexto, tres años más tarde, el Departamento de Salubridad Pública organizó un primer Congreso Farmacéutico orientado —entre otras cosas—, al manejo y control de “enervantes”; también creó un Comité Nacional en contra de la Toxicomanía que, junto con la Procuraduría General de la República (PGR), comenzó una campaña contra el abuso de estas sustancias. Puesto que la distribución de enervantes quedaba en manos de las autoridades sanitarias y en última instancia, de los médicos que las prescribían, numerosos doctores estuvieron involucrados en el tráfico ilícito y “mal uso de los recetarios”, y algunos “pacientes” adictos, que tenían derecho a poseer estas sustancias, eran utilizados como distribuidores.¹⁷

Múltiples de estos casos llegaron como Amparos hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), donde el solicitante aducía tener una adicción o necesidad médica que lo excusaba de ser detenido. Durante toda su Quinta Época, la SCJN resolvió este asunto en diferentes sentidos: a veces solicitando un pase sanitario; en ocasiones resolviendo a favor de la autoridad judicial por las cantidades halladas en posesión del adicto; en otras ocasiones, otorgando el amparo pues el consumidor debería considerarse un enfermo, que no un delincuente, o puesto que, en el Código Penal, en estricto sentido, no existía un castigo por el consumo de estas sustancias.¹⁸ Finalmente, la Sala Penal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sentó jurisprudencia en 1947 al decidir que la posesión de enervantes por particulares también debía ser castigada como un delito contra la salud. La resolución consideraba que el adicto, traficante o no, cometía un delito contra su propia

¹⁶ El Artículo 26 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos de 1926, indica que “corresponde, exclusivamente, al Departamento de Salubridad Pública, la administración del servicio sanitario federal en los puertos y poblaciones fronterizas”.

¹⁷ “1er Congreso Farmacéutico”, *El Nacional*, Ciudad de México, 12 de abril de 1937, p. 1; “Controlará el gobierno la venta de drogas”, *El Nacional*, Ciudad de México, 10 de mayo de 1937, pp. 1 y 6; “Formalmente presos los dos médicos”, *El Nacional*, Ciudad de México, 17 de agosto de 1937, pp. 1 y 6.

¹⁸ Amparo penal directo 2102/35, Quinta Época, t. XLV, p. 2849, 14 de agosto de 1935; Amparo penal directo 1035/36, Quinta Época, t. LI, p. 980, 9 de febrero de 1937; Amparo penal directo 5241/33, Quinta Época, t. XLVI, p. 2340, 7 de agosto de 1935; Amparo penal directo 6187/33, Quinta Época, t. XLVI, p. 2334, 29 de octubre de 1935, y Amparo penal directo 6479/42, Quinta Época, t. LXXXIV, p. 4688, 19 de noviembre de 1942, *Semanario Judicial de la Federación*, entre varios otros.

salud y debía ser obligado a curarse, pero no en perjuicio de un castigo penal.¹⁹

Una década más tarde, la persecución de delincuentes estuvo a cargo de la Policía Judicial Federal, y de la Policía Sanitaria dependiente de la ahora Secretaría de Salubridad y Asistencia, en un contexto donde, a pesar de que continuaba la aproximación punitiva al cultivo de plantas psicotrópicas y ya se criminalizaba al consumidor, el abuso de drogas creció y se diversificó. En las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, se ampliaron las rutas y proveedores y se crearon nuevas drogas sintéticas y semisintéticas. En este contexto, algunos países que antes eran productores y exportadores de drogas naturales (como México, Bolivia y Colombia) comenzaron a incursionar en la fabricación y venta de nuevas sustancias, importando precursores químicos procedentes principalmente de países industrializados.

Hacia finales de la década de 1940, la cantidad, tamaño y alcance de los laboratorios clandestinos en México había crecido significativamente. Entre 1947 y 1952, se dismantelaron grandes instalaciones que procesaban opio, morfina y heroína en la capital del país, varios laboratorios clandestinos en Guadalajara, y otros más en Mazatlán y en Mocorito, Sinaloa. Sin embargo, los esfuerzos policiales y militares, integrados ya en la Policía de Narcóticos- siguieron centrándose en la erradicación de los cultivos de marihuana y amapola, principalmente en las sierras de Sinaloa, Durango, Chihuahua y Sonora.²⁰

En 1952, la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomendó la suspensión de la heroína en preparados farmacéuticos y en la ocasión, el Comité de Narcóticos de las Naciones Unidas organizó una junta en Nueva York donde autoridades de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la PGR, presentaron un informe que aseguraba que

¹⁹ Tesis aislada registro digital: 302935, Si los indicios allegados al proceso prueban ciertamente que le quejoso tenía en su poder cierta cantidad de droga, de la cual se dio fe en autos, ello basta para que se configure el delito contra la salud, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XCIII, 3 de septiembre de 1947, p. 2023, disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/302935> (fecha de consulta: 12 de diciembre de 2023); "Es delito que se posean drogas por cualquier causa", *El Nacional*, Ciudad de México, 4 de septiembre de 1947, p. 1.

²⁰ "Asesinato de un Gángster", *Jueves de Excelsior*, Ciudad de México, 10 de julio de 1947, pp. 14 y 15; "Noticiario judicial", *El Nacional*, Ciudad de México, 24 de junio de 1947, p. 4; "25 tóxicos empleaba el español Cantín", *El Porvenir*, Ciudad de México, 24 de diciembre de 1947, p. 6; "Se descubrió laboratorio donde se elaboraba la funesta heroína blanca", *El Nacional*, Ciudad de México, 23 de septiembre de 1948, p. 4; "Fue descubierto un enorme laboratorio de enervantes", *El Porvenir*, Monterrey, 27 de febrero de 1949, p. 1; "En centros de reunión", *El Nacional*, Ciudad de México, 15 de agosto de 1950, pp. 1 y 4; "Sigue la Guerra contra los gomeros", *El Informador*, Jalisco, 22 de junio de 1950, p. 6; "La policía descubrió un laboratorio de drogas heroicas", *El Nacional*, Ciudad de México, 14 de enero de 1953, p. 1; "Informe de la Procuraduría", *El Nacional*, Ciudad de México, 5 de febrero de 1948, p. 7.

México había estado cumpliendo escrupulosamente con los compromisos adquiridos, que había continuado con la destrucción de los plantíos de adormidera y que *ya no era* productor de drogas.²¹ Sin embargo, durante esa década, continuaron las clausuras de laboratorios clandestinos, y la legislación permitió que médicos disfrazaran heroína, morfina y cocaína como otro tipo de pastillas y preparados. Los kilos de sustancias hallados en los cateos aumentaron, así como los reportes de laboratorios cada vez más grandes, montos más importantes y bandas mejor organizadas.²² También, comenzó a hacerse evidente que, durante los cateos, pocas veces se detenía a las cabecillas de las bandas, y la fuerza de la ley se dirigía a los rangos inferiores: vigilantes, laboratoristas y adictos utilizados como “mulas”.²³

Durante la *Convención única sobre estupefacientes* de 1961, celebrada en Nueva York, los Estados Unidos y los países industrializados de Europa ejercieron gran presión sobre los países productores de plantas psicotrópicas. Aunque su artículo 3º extendía el alcance a otro tipo de sustancias controladas susceptibles de “ser convertidas en una droga”, debido a la abrumadora influencia de los intereses farmacéuticos europeos y norteamericanos a lo largo de las negociaciones, el resultado fue un debilitamiento de la estructura de control y un desplazamiento de la responsabilidad hacia los países productores de drogas naturales.²⁴

A pesar de que la *Convención Única* entró en vigor en México sólo hasta el 18 de mayo de 1967 y el depósito de los Instrumentos de Ratificación se efectuó hasta 1990,²⁵ los Estados Unidos, en su intento por establecer un régimen de prohibición global y eliminar las drogas naturales en países productores, marcó en gran medida las líneas de acción, prevención y erradicación en México a partir de la década de 1960.²⁶

²¹ “Efectiva campaña contra las drogas”, *El Universal*, Ciudad de México, 14 de abril de 1952, p. 1.

²² “El tráfico de drogas”, *Sucesos para todos*, Ciudad de México, 30 de junio de 1965, pp. 20, 22 y 23.

²³ “Hojeando periódicos”, *El Porvenir*, Monterrey, 21 de mayo de 1965, p. 4.

²⁴ Sinha, Jay, *The History and Development of the Leading International Drug Control Conventions, Prepared for the Senate Special Committee on Illegal Drugs, Law and Government Division*, Canadá, 21 de febrero de 2001, disponible en: <https://sencanada.ca/content/sen/committee/371/ille/library/history-e.htm> (fecha de consulta: 15 de febrero de 2024).

²⁵ PGR, *Tratados y acuerdos internacionales suscritos por México en materia de narcotráfico*, México, Dirección General de Asuntos Legales Internacionales PGR, 1994, p. 10.

²⁶ Enciso, Froylán, “Régimen global de prohibición, actores criminalizados y la cultura del narcotráfico en México durante la década de 1970”, *Foro Internacional*, México, año XLIX, núm. 197, 2009, pp. 595-637, disponible en: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1970/1960> (fecha de consulta: 15 de febrero de 2024).

En paralelo, el consumo de drogas sintéticas seguía creciendo en ambos países. En 1969, la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica advirtió que la “juventud mexicana” estaba consumiendo sedantes, anfetaminas, barbitúricos y otras sustancias estimulantes que se elaboraban en laboratorios clandestinos de los Estados Unidos. Aseguró que las sustancias atravesaban la frontera norte para llegar a farmacias mexicanas donde eran suministrados sin control alguno.²⁷ Ese mismo año, dos meses después de la implementación de la Operación Intersección, durante la asamblea general de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol), celebrada en la Ciudad de México, se advirtió sobre un “alarmante” aumento en el consumo mundial de drogas. En la misma ocasión, la PGR pidió que se revisaran minuciosamente las leyes y reglamentos en materia de tráfico y consumo de estupefacientes.²⁸

Fase de Aproximación, 1970-1987

Como resultado de las juntas posteriores a la Operación Intercepción, que fue recalibrada en la Operación Cooperación, entre otras muchas medidas, los EUA exigieron que México mejorara el intercambio de información sobre el tráfico, e incrementara el control sobre fabricantes e importadores de elementos químicos esenciales.²⁹ En 1970, John Cusack, director regional en París de la Oficina de Narcóticos y Sustancias Peligrosas, aseguró que 15% de la heroína consumida en los EUA se producía en México, mientras que un 80% procedía de Francia, sintetizada a partir de la amapola cultivada en Turquía. En esa misma ocasión, Cusack declaró que en la Bahía de San Francisco, California, se comenzaba a producir LSD que después se enviaba a Dinamarca, Holanda y Alemania, y recordó que el presidente Nixon había prometido frente al Congreso Estadounidense, endurecer los controles y erradicar la producción de drogas ilícitas dentro de su país.³⁰

A pesar de las advertencias de Cusack y las declaraciones de Nixon sobre las nuevas tendencias en la producción de drogas, el acuerdo antinarcóticos entre México y Estados Unidos de ese mismo año se centró

²⁷ “Introducen al país sedantes y anfetaminas”, *El Informador*, Jalisco, 29 de marzo de 1969, p. 7-B.

²⁸ “Procuraduría pide revisión de leyes contra estupefacientes”, *El Porvenir*, Monterrey, 18 de octubre de 1969, p. 2.

²⁹ Enciso, *op. cit.*, pp. 600-601.

³⁰ “Esfuerzos internacionales para el control de drogas heroicas”, *El Informador*, Jalisco, 1º de enero de 1970, p. 7-B.

nuevamente en erradicar el cultivo de marihuana y amapola en territorio mexicano. Así, el vecino país proporcionó a México asistencia técnica y equipo por valor de un millón de dólares, y ambas naciones se comprometieron a intensificar esfuerzos, compartir información y por primera vez, a elaborar un catálogo de la composición química de las “drogas peligrosas” susceptibles de ser fiscalizadas y reguladas.³¹

En enero de 1971 se celebró la Conferencia de Viena, donde países participantes en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), firmaron un Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas,³² que alertó sobre las nuevas drogas, como los barbitúricos, anfetaminas y el LSD, que se habían venido consumiendo a partir de la Segunda Guerra y que no estaban sujetas a ningún control real, ni internacional, ni nacional. La discusión estuvo dividida en dos grandes posturas: aquella de los “Estados manufactureros”, que incluía a la mayoría de los países industrializados de Occidente y buscaba controles nacionales, que no supra nacionales; y aquella de los “Estados orgánicos”, principalmente la URSS y los países de Europa del Este, que buscaba controles más estrictos.³³ Los estados manufactureros argumentaron que la vigilancia de sustancias precursoras sólo implicaría más gastos, centrándose de nuevo en la erradicación del cultivo de drogas naturales en los países de origen. De esta forma y aunque estaba prevista la discusión sobre el control de los precursores químicos, la Convención de 1971 tampoco hizo frente a este problema.³⁴

Ese mismo año, el periodista Jack Anderson señaló que un supuesto informe de la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos (CIA)³⁵ acusaba que 20% de la heroína consumida en EUA era producida en México y enviada a San Diego, Los Ángeles, Seattle, Denver, Phoenix, Albuquerque, Austin, y Dallas-Fort Worth. Para 1972, la cantidad había ascendido a 25% del total del consumo estadounidense, según el Departamento de Estado, con base en el “Estudio mundial sobre

³¹ Enciso, *op. cit.*, p. 602; “México y Estados Unidos ratifican un acuerdo antinarcoóticos”, *El Informador*, Jalisco, 10 de marzo de 1970, p. 1.

³² Convención sobre Sustancias Psicotrópicas, disponible en: https://www.unodc.org/pdf/convention_1971_es.pdf (fecha de consulta 14 de febrero de 2024). La mencionada convención entró en vigor internacional y nacional el 16 de agosto de 1976.

³³ Sinha, *op. cit.*

³⁴ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Precursor control*, disponible en: https://www.unodc.org/documents/wdr2014/Chapter_2_2014_web.pdf (fecha de consulta 14 de febrero de 2024), p. 61.

³⁵ Anderson, Jack, “Laotians Accused in Heroin Traffic”, *Washington Post*, Washington, 5 de mayo de 1971, p. 1.

el opio: 1972”.³⁶ Por su parte, los reportes de las incautaciones de droga en México se hacían más frecuentes, aunque en pocas ocasiones se especificaban las cantidades encontradas y en cambio, se referían a los hallazgos por su valor monetario.

El 22 de febrero de 1970, por ejemplo, en el Cerro del Cuatro en Jalisco, se quemaron 9 toneladas de marihuana y “diversas cantidades de heroína y goma con un valor de 20 millones de pesos”.³⁷ Casi un año más tarde, se incautaron “drogas de diversos tipos” con valor de un millón de pesos,³⁸ y en octubre de 1971, la Policía Federal decomisó y destruyó un lote de “pastillas tóxicas”, destinadas a su venta en los Estados Unidos. Aunque no se especificaba la sustancia o cantidad de pastillas incautadas, se decía que su valor ascendía a los 200 millones de pesos y que, durante las pesquisas, se habían podido ubicar otros lotes de anfetaminas y destruir varias instalaciones donde se producía esta droga.³⁹

Si bien sabemos de la existencia de laboratorios clandestinos desde la década de 1940, y es enteramente posible que hayan existido desde principios de siglo, hacia la década de 1970, las fuentes hemerográficas hacen una creciente referencia a laboratorios y pistas de aterrizaje asociados a campos de cultivo de amapola, de tal forma que la cosecha, extracción de la goma, síntesis de heroína y envío de la droga podían llevarse a cabo en un mismo sitio.⁴⁰ En general, los laboratorios clandestinos situaban al norte de México: la goma de la amapola era trasladada a instalaciones en Sinaloa (en particular Culiacán y Badiragua) y Chihuahua desde sitios tan distantes como Jalisco, Michoacán y Guerrero.⁴¹ Pocos años más tarde, puede notarse cómo los laboratorios habían proliferado también en los estados productores.⁴²

³⁶ Barton, John, “Cargo hecho a México basado en conjeturas”, *El Informador*, Jalisco, 17 de agosto de 1972, p. 1.

³⁷ “Resumen gráfico-noticioso de 1970”, *El Informador*, Jalisco, 31 de diciembre de 1970, pp. 1-2.

³⁸ Carreño, José, “Combate al narcotráfico en México”, *El Informador*, Jalisco, 11 de marzo de 1970, p. 4-A.

³⁹ “Decomiso y destrucción”, *El Informador*, Jalisco, 29 de octubre de 1972, p. 9-A.

⁴⁰ Carreño, *ibidem*.

⁴¹ “La Judicial Federal detuvo a mujer con 7 kilos de opio”, *El Informador*, Jalisco, 31 de octubre de 1974, p. 9-A; “Fue detenida una secta de narcotraficantes”, *El Informador*, Jalisco, 4 de septiembre de 1975, p. 6-A; “Ni el Ejército acabaría la mafia en Sinaloa”, *El Informador*, Jalisco, 4 de febrero de 1976, pp. 1 y 3-A; “Descubren un laboratorio donde procesaban droga”, *Excelsior*, Ciudad de México, 2 de marzo de 1977, p. 3.

⁴² “Descubre la policía un bien equipado laboratorio”, *Avance*, Villahermosa, 27 de julio de 1973, p. 8; “Descubren dos laboratorios donde procesaban droga”, *El Informador*, Jalisco, 3 de agosto de 1977, p. 6-A; “Declaran los traficantes de drogas; jefe delatado”, *El Informador*, Jalisco, 19 de diciembre de 1974, p. 6-A.

El General de División Héctor Sánchez Gutiérrez,⁴³ quien ha realizado desde 1964 operaciones de erradicación de amapola y marihuana, coincide en que los primeros cargamentos de adormidera se mandaban en bruto a los Estados Unidos desde los estados del norte de México. Más tarde, Michoacán, Guerrero y Jalisco sirvieron también como productores de goma, que era concentrada y sintetizada principalmente en el municipio de Culiacán. Posteriormente, empezaron a establecerse laboratorios en el Occidente de México (Jalisco, Colima, Michoacán y Guerrero), donde se comenzó a procesar la amapola que allí mismo se cultivaba y cosechaba.

Hacia mediados de la década de 1970 se rompió la “conexión francesa” que se encargaba de traficar la heroína turca a los Estados Unidos a través de los puertos de Marsella, de tal forma que los cárteles mexicanos encontraron una ventana de oportunidad para aumentar sus ventas.⁴⁴ Como en los años anteriores, las declaraciones estadounidenses insistían en que la participación de México en el porcentaje de drogas consumidas en su país era cada vez más relevante. Un informe de 1973, elaborado para el Comité de Asuntos Exteriores del Senado estadounidense, aseguraba que al menos la mitad de la heroína y el 100% de la cocaína consumida en los Estados Unidos provenía de Latinoamérica.⁴⁵ A lo anterior, el Lic. Pedro Ojeda Paullada, Procurador General de la República, respondió que el número de incautaciones de heroína que supuestamente había sido producida en México no era indicativo de la cantidad que se consumía en los Estados Unidos, y menos aún del porcentaje que la heroína mexicana significaba dentro de este consumo.⁴⁶

A pesar de que no existen cifras exactas de la producción de drogas en México, hacia finales de la década de 1970, los volúmenes de las

⁴³ El General Sánchez Gutiérrez, Diplomado de Estado Mayor y Maestro, ha realizado desde 1964 operaciones de erradicación de amapola y marihuana en el llamado Triángulo Dorado (Chihuahua- Durango –Sinaloa) como comandante de Columna Volante (patrulla de reconocimiento y erradicación), comandante de Partida en la sierra de Durango y Sinaloa, comandante del Sector Sinaloa Sur y de la Fuerza de Tarea Marte, así como de Guarnición y de Zona Militar en operaciones de erradicación, intercepción y contra la delincuencia organizada en diferentes partes del país. Adicionalmente, ha sido mando único de operaciones policiales contra la delincuencia organizada en diversos estados, en su calidad de Comisario General de la Policía Federal.

⁴⁴ Smith, Peter, “Drug-Trafficking in Mexico”, en Bosworth, Collins y Lustig (eds.), *Coming Together? Mexico-U.S. Relations*, EUA, The Brookings Institution, 1997, pp. 125-147.

⁴⁵ Murphy, Morgan y Steele, Robert, *The World Narcotics Problem: The Latin American Perspective. Report of Special Study Mission to Latin America and the Federal Republic in Germany*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1973, p. 1.

⁴⁶ “Buena cooperación de México contra las drogas”, *El Informador*, Jalisco, 12 de junio de 1974, p. 10-A.

incautaciones que llevaban a cabo el Ejército y la Policía Federal habían transitado de unos cuantos kilos hallados en camionetas o en los vientres de mujeres que simulaban embarazos, a grandes volúmenes de droga, armas, efectivo y químicos precursores. En 1975, por ejemplo, en Nogales, Sonora, se confiscaron dos millones de “pastillas psicotrópicas”, que equivalían a 129 kg de droga;⁴⁷ ese mismo año se confiscaron 134 kilos de heroína en un laboratorio en El Limón de los Ramos, Sinaloa,⁴⁸ y en 1976, fue desmantelada una red de farmacias que vendía “Mandrax”,⁴⁹ un medicamento controlado fabricado por *Roussel Laboratories*, importado por miles desde los Estados Unidos y distribuido desde varias farmacias en Jalisco hacia el Penal de Oblatos y las barriadas del occidente de Guadalajara.⁵⁰

En 1977, como parte de las acciones ejercidas durante la *Operación Cóndor*, se desmantelaron 25 laboratorios clandestinos en todo México, se incautaron miles de armas largas y cortas, vehículos terrestres, aviones y barcos.⁵¹ Hacia finales del sexenio de José López Portillo, se habían desmantelado 67 instalaciones y se habían decomisado 43 millones [de unidades] de “depresivos, estimulantes, LSD y peyote”.⁵²

A nivel legislativo, el Código Sanitario de 1973 constituyó un primer intento por regular más de 126 sustancias “estupefacientes”, vegetales y de origen químico. En éste, los químicos precursores aún se consideraban componentes de *medicamentos*, reiterando la distinción entre estupefacientes y psicotrópicos que se había establecido desde principios de siglo. A su vez, los medicamentos —independientemente de si se trataba de estupefacientes o psicotrópicos— se clasificaban entre aquéllos que requerían receta médica que debía retenerse en la farmacia, los que requerían de receta médica que no debía retenerse en la farmacia, y aquéllos de venta libre.

El resultado de esta ley fue, tal como sucedió con su homónima de 1934, que el cultivo, producción, venta, distribución, trasiego y uso

⁴⁷ “Fue detenida una secta de narcotraficantes”, *El Informador*, Jalisco, 4 de septiembre de 1975, p. 6-A.

⁴⁸ “Otro tremendo golpe al narcotráfico”, *Avance*, Villahermosa, 19 de agosto de 1975, p. 10

⁴⁹ Bajo el nombre de “mandies”, “mandrake”, “mandrix” o “quaalude”, esta combinación de metaculona y antihistamínicos ganó popularidad como droga de abuso entre 1960 y 1980, por sus efectos similares a una intoxicación alcohólica.

⁵⁰ “Diez farmacias implicadas en la venta ilegal de pastillas”, *El Informador*, Jalisco, 8 de abril de 1976, p. 6-A.

⁵¹ “Elogian los resultados de la Operación Cóndor”, *El Informador*, Jalisco, 5 de noviembre de 1977, p. 7-A.

⁵² “200,000 plantíos destruidos en el presente sexenio”, *El Informador*, Jalisco, 7 de mayo de 1981, p. 8-A.

de drogas naturales y semi sintéticas como la adormidera, la marihuana, la coca y sus derivados estaba prohibido; pero no se penaban las mismas actividades cuando se trataba de sustancias que podían ser utilizadas para la elaboración de drogas sintéticas. En el Código de 1973, se mencionan 116 sustancias de origen químico consideradas psicotrópicas y cinco de origen vegetal y sus derivados semisintéticos; sin embargo, sólo se establecen penas por la posesión de los dos últimos rubros por delitos contra la salud. Así, se estimaba que las drogas naturales y semisintéticas eran nocivas y generaban adicción; mientras que las sustancias psicotrópicas y estupefacientes de origen químico (sintético), en su enorme mayoría, eran consideradas como de uso medicinal controlado.⁵³

El Código también disponía de una serie de normas para la exportación, importación, procesamiento y prescripción médica de sustancias psicotrópicas, que se clasificaban en cinco categorías: (1) de escaso o nulo valor terapéutico, susceptibles de uso indebido y que representaban un problema especialmente grave para la salud pública; (2) de algún valor terapéutico, pero que representaban un problema especialmente grave para la salud pública; (3) de amplio valor terapéutico, pero con agravio a la salud pública; (4) de amplios usos terapéuticos y que constituían un problema menor para la salud pública y (5) aquéllas que carecían de valor terapéutico y que se utilizaban corrientemente en la industria. Esta complicada clasificación remataba prohibiendo específicamente la dietil y dimetil triptamina (DMT-DFT, alcaloide alucinógeno hallado en la planta de ayahuasca), el fenilpropano (usado en la síntesis de anfetaminas) y el parahexilo (psicomimético sintético del tetrahidrocannabinol).⁵⁴

Correspondía al Consejo de Salubridad General la facultad de autorizar a médicos cirujanos, dentistas y veterinarios, así como los pasantes de estas carreras, para que recetaran drogas.⁵⁵ También, el Consejo se reservaba la potestad de prohibir, limitar o permitir alguna sustancia que no estuviese considerada en la Ley, a autorizar a los laboratorios que las utilizaban y a establecer las dosificaciones correspondientes. Sus agentes podían inspeccionar libremente todos los trans-

⁵³ Art. 271, Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, 1973, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=1973&month=03&day=13#gsc.tab=0 (fecha de consulta: 13 de enero de 2024).

⁵⁴ *Ibidem.*, art. 321 y 322.

⁵⁵ Desde 1926, el *Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos*, en sus artículos 160 y 162 explicitaba que sólo los médicos humanos y veterinarios cuyo título había sido registrado frente al Departamento de Salubridad podían recetarlas.

portes, intervenir en puertos marítimos y aéreos, en las fronteras y en cualquier punto del territorio nacional. Junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se regulaban las importaciones, las cantidades y los receptores. Tres años más tarde, fue necesario emitir un *Reglamento sobre estupefacientes y sustancias psicotrópicas*, que establecía que la Secretaría de Salubridad y Asistencia debía entregar un permiso especial para el manejo y uso de las sustancias contenidas dentro de las categorías 1 y 2 antes mencionadas, y su manejo se sometía a numerosas disposiciones de control por parte de dicha dependencia.⁵⁶

La subsecuente Ley General de Salud de 1984, que abrogaba los Códigos anteriores, avanzó en la clasificación de las sustancias (respetando las categorías establecidas por el Código de 1973), según su utilidad pública, sus posibles fines científicos y de investigación, y el peligro que representaban para la sociedad. Sin embargo, prohibía exactamente las mismas drogas naturales y semisintéticas que la ley anterior. Como sus predecesoras, no establecía penas para quienes hicieran mal uso de los permisos otorgados para la creación y distribución de sustancias sintéticas, más allá de algunas sanciones administrativas como la clausura de las instalaciones o la suspensión del título profesional.⁵⁷ En otras palabras, sólo se podía procesar penalmente a los productores de drogas sintéticas y poseedores de químicos precursores por *delitos contra la salud*, en su modalidad de elaboración, comercio, transporte y/o posesión de sustancias y productos análogos a los estupefacientes, siempre que la sustancia estuviese contemplada dentro de las listas prohibitivas de los Códigos Sanitarios o de la Ley General de Salud.

A este respecto, el General Sánchez comentó que el aspecto más importante al momento de efectuar una detención era la flagrancia en la posesión de los enervantes, que normalmente iba acompañada de la posesión de armas de uso exclusivo del Ejército, lo que fundamentaba la puesta a disposición ante el Ministerio Público Federal (M.P.). Aunado a lo anterior, los comandantes de patrulla de los diferentes niveles tenían la facultad legal de actuar como Agente de Policía Judicial Federal Militar Auxiliar. El M.P., que usualmente acompañaba al Ejército durante sus operativos, o bien mandaba a un agente de la Policía Judicial Federal a hacer los patrullajes junto con la tropa, se encargaba de

⁵⁶ Art. 6o, Reglamento sobre Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, 1976, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4848071&fecha=23/07/1976#gsc.tab=0 (fecha de consulta: 13 de enero de 2024).

⁵⁷ Art. 235, Ley General de Salud, 1984, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4652777&fecha=07/02/1984 (fecha de consulta: 13 de enero de 2024).

integrar la averiguación previa. Tal como sucedió en otros países de América Latina, el sistema jurídico mexicano no se había visto en la necesidad de tipificar el delito de tráfico de precursores químicos, puesto que estos solían encontrarse acompañados de estupefacientes, por lo que se les imputaba por alguna conducta relacionada con, o paralela a, delitos contra la salud.⁵⁸

De esta forma, aunque en la década de 1980 aún no se consolidaba un régimen punitivo para los precursores químicos y los químicos esenciales, las instancias judiciales mexicanas encontraron una forma de penar su trasiego y posesión, en un contexto donde comenzaron a popularizarse las drogas sintéticas. Algunas fuentes hemerográficas apuntan que era en los Estados Unidos donde se innovaba en la producción de sustancias psicotrópicas, para después “extender la plaga a sus países vecinos”. El argumento era que, al tratarse de drogas sintéticas o de diseño, no requerían de sustancias naturales para ser producidas, por lo que podían ser creadas sin la necesidad de traficar estupefacientes de origen natural desde los países productores.⁵⁹

Hasta hace pocos años, la preocupación principal tanto de los organismos internacionales como de México había sido el control de efedrinas y pseudoefedrinas, necesarias para la fabricación de metanfetaminas, también llamadas cristal, *speed*, *meth* o *ice*. Esta droga inicialmente salió al mercado en 1938 con el nombre comercial de *Pervitin*, una pastilla para estimular la concentración y bloquear el cansancio. Los ejércitos de Alemania, Estados Unidos y Japón la utilizaron para mantener un alto rendimiento en sus pilotos, marinos e infantes. Puesto que sus efectos son similares a los de la adrenalina producida por el cuerpo humano, provocan un estado de alerta acentuado, aumentan el sentimiento de audacia, y reducen la sensibilidad al dolor, al hambre, la sed y el sueño.⁶⁰ De acuerdo con Snelders y Pieters (2011), estas características la hicieron popular no sólo entre los soldados, sino también entre la población alemana. En los siguientes años, el consumo de metanfetaminas se extendió también por los Estados Unidos, y el narcotráfico mexicano se permitió surtir la creciente demanda.⁶¹

⁵⁸ Donzelli, *op. cit.*, p. 31.

⁵⁹ Campbell, Jeremy, “La droga: otra guerra perdida por los Estados Unidos”, *Excelsior*, 3 de junio de 1985, p. 7.

⁶⁰ Rasmussen, Nicolas, “Medical Science and the Military: The Allies’ Use of Amphetamine during World War II”, *The Journal of Interdisciplinary History*, EUA, año XLII, núm. 2, otoño de 2011, pp. 201, 205-233.

⁶¹ Snelders, Peter y Pieters, Toine, “Speed in the Third Reich: metamphetamine (pervitin) use and a drug history from below get access arrow”, *Social History of Medicine*, año XXIV, núm. 3, fe-

Alarmados por la popularización de drogas sintéticas, la *Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilegal de estupefacientes y sustancias psicotrópicas* de 1988, celebrada en Viena, se enfocó en la cooperación judicial entre países, en armonizar las normativas nacionales y en establecer una exhaustiva lista de procedimientos que debían seguirse para importar y exportar precursores químicos. En su artículo tercero, la convención invita a los estados parte a tipificar como delitos la fabricación, transporte y distribución de los productos químicos allí enumerados, en el entendido de que serían utilizados para la síntesis de drogas ilícitas. También, estableció criterios para distinguir las sustancias que debían ser más estrictamente reguladas, de aquellas cuyo control podía ser más laxo. De esta forma, cada año se revisan y emiten listas de precursores químicos sujetos a control estricto.⁶²

La Convención de 1988 fue el primer instrumento internacional que logró plasmar las necesidades de fiscalización de precursores químicos y químicos esenciales esbozadas en las convenciones anteriores.⁶³ A la Junta de Control se le asignó la responsabilidad principal de regular el tráfico internacional de precursores y emitir recomendaciones, además de recolectar datos y preparar informes para alertar sobre las nuevas tendencias. Adicionalmente, se le dio una dimensión operacional a sus actividades, que consolidó más de una década después, con dos procedimientos policiales internacionales para detectar envíos ilegales: el *Proyecto Prisma* (2003), para regular los químicos necesarios en drogas sintéticas y de diseño, y *Proyecto Cohesión* (2006) para el control de precursores necesarios para producir drogas semi-sintéticas.

De manera relevante, la Convención de 1988 amplió su campo de acción a actividades ilícitas asociadas como el blanqueo de capitales, y a nivel nacional impuso la necesidad de tipificar penalmente la producción, fabricación, distribución, preparación, oferta, exportación, importación, transporte y tenencia de químicos necesarios para

brero-diciembre, 2011, pp. 686-699, <https://doi.org/10.1093/shm/hkq101> (fecha de consulta: 20 de abril de 2022).

⁶² Cfr. Naciones Unidas, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, *Precursores y sustancias químicas frecuentemente utilizados para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas*, 25 de marzo de 2021, disponible en: https://www.incb.org/documents/PRECURSORS/TECHNICAL_REPORTS/2020/AR_with_Annexes/Precursors_with_annex_S_ebook_final.pdf (consultado 20 de febrero de 2023).

⁶³ Donzelli, *op. cit.*, p. 56.

la fabricación de estupefacientes.⁶⁴ A partir de entonces, la Asamblea General, la Comisión de Estupefacientes y del Consejo Económico y Social emitieron numerosas resoluciones desde las Naciones Unidas para regular los precursores.⁶⁵

También, la Organización de los Estados Americanos, en el marco de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de 1989, estableció una lista de 25 sustancias utilizadas para la fabricación de enervantes, recomendando a los países miembros que establecieran sanciones penales, civiles y/o administrativas más severas en torno a éstas.⁶⁶ Un año más tarde, durante la *Declaración de Ixtapa*, la CICAD y la ONU se comprometieron a crear un reglamento “modelo” para ser implantado en cada país y así poder rastrear los activos del narcotráfico y seguir en tiempo real las importaciones de precursores químicos.⁶⁷

Mientras tanto, hacia el segundo lustro de 1980, los hermanos Amezcua, líderes del Cartel de Colima, también conocidos como los “Reyes de las metanfetaminas”, comenzaron a sintetizar esta droga en varios puntos del estado a partir de efedrina y químicos esenciales importados de EUA y Alemania, inicialmente, y después desde Tailandia, India y República Checa.⁶⁸ De acuerdo con Salvador Maldonado, los Amezcua extendieron su esfera de influencia hacia 1990, pues en conjunto con el Cártel del Milenio o de los Valencia, y algunos grupos colombianos que comerciaban cocaína, utilizaron las rutas de Michoacán para controlar el tráfico de drogas en la costa del Pacífico mexicano.⁶⁹

⁶⁴ Serrano, Mónica, “Unilateralism, Multilateralism, and U.S. Drug Diplomacy in Latin America”, en Malone, David y Foong Khong, Yuen (eds.), *Unilateralism and U.S. Foreign Policy*, Reino Unido, Lynne Rienner Publishers, 2003, pp. 122 y 123; Donzelli, *ibidem.*, p. 56.

⁶⁵ Para una lista completa de estas resoluciones ver Ortiz Sedano, Andrés Fernando, *El control de precursores químicos para la producción de cocaína y el sistema internacional de control de estupefacientes* (Tesis de Licenciatura inédita), Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, 2009, pp. 25-26, disponible en: <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/7607> (fecha de consulta: 19 de enero de 2024).

⁶⁶ “Establece la OEA una lista de 25 sustancias químicas prohibidas; coadyuvan a fabricar enervantes”, *El Nacional*, Ciudad de México, 7 de noviembre de 1989, p. 1.

⁶⁷ “Prometen asfixiar a narcos”, *El Porvenir*, Monterrey, 21 de abril de 1990, 4-A.

⁶⁸ Entrevista presencial al General de División D.E.M. Héctor Sánchez Gutiérrez, Ciudad de México, 20 de abril de 2019; Aguilar, Rubén, “El cártel de los Amezcua”, *El Economista*, Ciudad de México, disponible en: <http://eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-politica/2011/08/22/cartel-amezcua> (fecha de consulta: 20 de diciembre de 2023).

⁶⁹ Maldonado, Salvador, “Stories of Drug Trafficking in Rural Mexico: Territories, Drugs and Cartels in Michoacán”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 94, abril de 2013, p. 57, disponible en: <https://erlacs.org/articles?app=25&%20order=&%20f=85&%20f=88&%20f=91&%20f=89&%20f=90&page=14> (fecha de consulta 10 de enero de 2024).

Posteriormente, mediante un trato con el Cártel de los Arellano Félix, pudieron distribuir drogas hacia los Estados Unidos a través de la Garita de San Ysidro en Baja California. Poco tiempo después, al tráfico de metanfetaminas se sumaron los cárteles de Juárez y el de Tijuana, y grupos más pequeños en las zonas fronterizas.⁷⁰

Para mediados de la década de 1990, los decomisos de metanfetaminas, efedrina, pseudoefedrina y otros precursores químicos procedentes de Alemania, Francia, Italia, Gran Bretaña, República Checa, China y Japón, se contaban por toneladas.⁷¹ Era evidente, tanto en México como en los Estados Unidos, que el consumo de drogas sintéticas había aumentado significativamente. A pesar de esto y de que ya existían instrumentos internacionales para la vigilancia de químicos esenciales y precursores, continuó el sistema punitivo de control de la oferta de estupefacientes, reiterando la postura de los EUA que se avocaba más a la coerción en los países productores, que a contener el consumo en su propio territorio, o a controlar la producción y venta de sustancias necesarias para la síntesis de drogas.

En este contexto, surgió una disputa entre el procurador general de la república, Enrique Álvarez del Castillo, con su homólogo estadounidense Richard Thornburgh, donde el primero exigía que se hiciera un nuevo texto de asistencia jurídica entre los dos países, que no sólo criminalizara al cultivo sino que también contemplara el control de precursores, la capacitación de elementos policiacos y la aplicación de medidas de extradición.⁷² La guerra de números y declaraciones, como había sucedido dos décadas atrás, se extendió durante varios años. Mientras que los Estados Unidos pugnaron por controlar la producción y presionar a México con procesos de certificación;⁷³ México insistió en que se debían vigilar otros aspectos que permitían que el narcotráfico creciera: el consumo, el lavado de dinero y el traslado de precursores y químicos esenciales, cuyo control y adminis-

⁷⁰ Aguilar, *op. cit.*; “Celebran en Washington la detención del narcotraficante”, *El Informador*, Jalisco, 16 de enero de 1996, pp. 1 y 3; “Confirman muerte del narco Juan Paniagua”, *El Informador*, Jalisco, 8 de julio de 1996, p. 8-A.

⁷¹ Eaton, Tracy y Páez, Alejandro, “Mexican Meth”, *El Economista*, Ciudad de México, 12 de septiembre de 1995, p. 31; “Datos puntuales sobre Michoacán”, *El Economista*, Ciudad de México, 20 de octubre de 1995, p. 51; “Aumento en el tráfico ilícito de efedrina y metanfetaminas”, *La Jornada*, Ciudad de México, 17 de mayo de 1990, p. 6.

⁷² “Nuevo texto de asistencia jurídica exigirá PGR a EUA”, *El Nacional*, Ciudad de México, 3 de agosto de 1990, p. 16.

⁷³ “Busca SRE evitar descertificación”, *El Porvenir*, Monterrey, 1 de marzo de 1996, p. 1.

tración había estado a cargo de la *Drug Enforcement Agency* (DEA) desde 1978.⁷⁴

El 11 de marzo de 1995, el comisionado del Instituto Nacional del Combate a las Drogas, Raúl Campos Rábago, durante el periodo ordinario de sesiones de la CICAD, afirmó que la cooperación internacional para detectar actos de corrupción era la única vía para “consolidar una barrera eficaz contra este problema de carácter internacional”.⁷⁵ Ese mismo año, se crearon por primera vez grupos bilaterales de élite que atendieran el tema del trasiego de precursores, el combate a la corrupción, el desvío de recursos y el lavado de dinero.⁷⁶ Unos meses más tarde, el propio presidente Ernesto Zedillo, en el marco de la IX Reunión Cumbre del Grupo de Río, pidió que los países consumidores asumieran su responsabilidad con respecto al tráfico de drogas, que se controlara la venta de armas, el lavado de dinero y el trasiego de precursores, y remató diciendo que “la responsabilidad compartida no [debía] servir de pretexto para la injerencia de ningún país en los asuntos internos de otras naciones”.⁷⁷

El discurso mexicano continuó recrudeciéndose, y en respuesta a las declaraciones estadounidenses que señalaban a México como el principal productor de las metanfetaminas consumidas en su territorio, el entonces procurador Antonio Lozano Gracia, exigió a los Estados Unidos y a la DEA sustentar sus dichos con “datos duros y pruebas”.⁷⁸ Para entonces, los cárteles mexicanos habían aprovechado la situación geográfica de los puertos marítimos de Manzanillo en Colima y posteriormente de Lázaro Cárdenas en Michoacán, para recibir nuevos precursores químicos, que llegaban principalmente de los países de extremo oriente. De esta forma, se inició la instalación de laboratorios para la producción de drogas sintéticas en todo el Occidente de México.⁷⁹

⁷⁴ Pérez Ricart, Carlos, “El papel de la DEA en la emergencia del campo policial antidrogas en América Latina”, *Foro Internacional*, año LVIII, núm. 1, enero-marzo 2018, p. 7, disponible en: <https://doi.org/10.24201/fi.v58i1.2483> (fecha de consulta 20 de enero de 2024).

⁷⁵ “Piden Cooperación México-Estados Unidos para detectar actos de corrupción”, *La Jornada*, Ciudad de México, 11 de marzo de 1995, p. 1.

⁷⁶ “Crearán México y EU grupos de élite contra narcos”, *El Porvenir*, Monterrey, 14 de mayo de 1995, p. 2.

⁷⁷ Velázquez Mayoral, Carlos, “Exige Zedillo política global contra el narcotráfico en que asuman países consumidores su responsabilidad”, *El Economista*, Ciudad de México, 6 de septiembre de 1995, p. 1.

⁷⁸ “Exige Lozano a EUA probar que México es el principal productor de metanfetaminas”, *El Economista*, Ciudad de México, 16 de febrero de 1996, p. 43.

⁷⁹ Entrevista presencial al General de División D.E.M. Héctor Sánchez Gutiérrez, Ciudad de México, 20 de abril de 2019.

En paralelo, el Congreso mexicano comenzaba a hacer reformas al Código Penal Federal, donde por primera vez se tipificó la posesión, recepción, tráfico o uso de químicos para producir narcóticos como un delito federal, que se castigaría ya no con sanciones administrativas, sino con quince años de prisión.⁸⁰ Este cambio permitió que, un año después, se emitiera la *Ley Federal para el control de precursores químicos, productos químicos esenciales y máquinas para elaborar cápsulas, tabletas y/o comprimidos*, que otorgó facultades a la PGR, a la SRE, a la SHCP, a la Secretaría de Economía, de Comunicaciones y Transportes y a la de Salud, para hacerla efectiva.⁸¹

La nueva Ley reguló, por primera vez y específicamente, el uso, posesión e importación de productos químicos esenciales que son susceptibles a ser utilizados para la síntesis de drogas. Dichas sustancias estaban –y siguen estando– sujetas a que la autoridad en materia de salubridad determinase la importancia, frecuencia y diversidad del posible uso ilícito, los procesos industriales lícitos en los que se puede utilizar, y la gravedad del problema de salud pública que pudiesen ocasionar.⁸² Las penas que aplicaban, como se ha mencionado, eran las establecidas en el Código Penal Federal.

El interés internacional por identificar y regular a los químicos precursores se consolidó un año más tarde, cuando la *Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas* de 1998, sentó las bases para que se establecieran mecanismos internacionales de control de estas sustancias. En 1999, con motivo de un juicio de amparo promovido por un particular, la SCJN concluyó que a pesar de que la efedrina no estaba considerada en el artículo 245 de la Ley General de Salud, debido a su catalogación dentro de la Convención de 1961, estaba sujeta a penas y controles, y por tanto procedía el proceso penal en su contra.⁸³ Con esta resolu-

⁸⁰ “Aprueban en comisiones en la Cámara de Diputados el dictamen de la Ley Orgánica de la PGJDF”, *El Economista*, Ciudad de México, 19 de marzo de 1996, p. 42.

⁸¹ Art. 3o, Ley Federal para el Control de Precursores Químicos, Productos Químicos Esenciales y Máquinas para Elaborar Cápsulas, Tabletas y/o Comprimidos, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfcpgq.htm> (fecha de consulta: 24 de mayo de 2023).

⁸² Art. 5o, Ley Federal para el Control de Precursores Químicos, Productos Químicos Esenciales y Máquinas para Elaborar Cápsulas, Tabletas y/o Comprimidos, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfcpgq.htm> (fecha de consulta: 24 de mayo de 2023).

⁸³ Tesis: P.LX/99, Salud, delito contra la. LA POSESIÓN DE EFEDRINA SE TIPIFICA NO OBTANTE QUE DICHA SUSTANCIA NO ESTÉ CONSIDERADA COMO ESTUPEFACIENTE O PSICOTRÓPICO EN LA LEY GENERAL DE SALUD SÍ, CONFORME AL ARTÍCULO 193 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, TIENE ESA CATALOGACIÓN EN UN TRATADO INTERNACIONAL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. x, 14 de julio de 1999, p. 55, disponible en: https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/-fVoMHYBN_4klb4Hyn5f/%22Catalogaci%C3%B3n%22 (fecha de consulta 9 de junio de 2023).

ción, se sentó la jurisprudencia que hace efectiva la jerarquía de los compromisos adquiridos por México al signar las convenciones internacionales en materia de narcóticos.

Con un marco jurídico más específico, México logró una mejor coordinación y capacitación entre todas las instancias involucradas a nivel nacional e internacional sólo hasta el año 2013, cuando se activaron los grupos Técnicos de Control de Drogas Sintéticas que incluyeron a funcionarios de Aduanas y el Servicio de Acción Tributaria, del Centro de Información de Drogas del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia de PGR y Servicios Periciales del mismo organismo, de la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la extinta Policía Federal y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Que se emitiesen leyes nacionales e internacionales más adecuadas no significó que el tráfico ilícito de químicos precursores y esenciales cesara y, por el contrario, se trata de un problema vigente. Las acciones que el Estado mexicano ha tomado a partir de la promulgación de la Ley Federal de 1997, y los subsecuentes esfuerzos efectuados en la materia, serán motivos de una futura investigación.

Conclusión

Desde el punto de vista químico (del potencial desarrollo de nuevas sustancias), resulta virtualmente imposible predecir cuál será la próxima droga de diseño o variación de algún estupefaciente que se ha de producir. De esta forma, las leyes y reglamentos quedan inevitablemente rezagados desde su diseño e implementación en los cuerpos legislativos. Por otro lado, la velocidad con la que ha avanzado la legislación en materia de precursores químicos y químicos esenciales, tanto nacional como internacional, no se compara con la prontitud y eficacia con la que los cárteles mexicanos se han adaptado a las nuevas tendencias de consumo, producción y tráfico de sustancias de abuso.

En México, a lo largo de más de un siglo, los químicos esenciales y precursores utilizados para la síntesis de drogas, ya sean de abuso o medicamentosas, fueron reguladas de manera reactiva, pretendiendo normar su adquisición, uso y comercialización varios años o décadas después de que éstas aparecieran en el mercado, cuando ya se habían convertido en un problema de salud pública y/o de seguridad nacional. A pesar de que los primeros registros de laboratorios clandestinos datan del primer tercio del siglo pasado, los esfuerzos federales y estatales

de control, durante muchas décadas, respondieron en gran medida a las exigencias de los Estados Unidos por erradicar los cultivos, y dejaron de lado la posibilidad de penar el trasiego de las sustancias químicas utilizadas para producir, a partir de estupefacientes de origen natural, drogas más fuertes y peligrosas.

A lo largo del siglo xx y nivel internacional, los intereses de los países productores de precursores químicos y de la industria farmacéutica se sobrepusieron a la necesidad de vigilar estas sustancias. De esta forma, la regulación y control de los químicos esenciales y precursores utilizados en la elaboración de drogas sintéticas y semisintéticas, fue un tema mayormente desatendido por la legislación nacional hasta 1996-97; asunto que no sólo favoreció su comercialización y consumo en y desde México, sino que también orilló, durante décadas, a las fuerzas armadas y las autoridades federales y judiciales, a ocupar las leyes existentes en materia de salud, para intentar controlar el trasiego.

Bibliografía

AGUILAR, Rubén, “El cártel de los Amezcuas”, *El Economista*, Ciudad de México, disponible en: <http://eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-politica/2011/08/22/cartel-amezcua> (fecha de consulta: 20 de diciembre de 2023).

Amparo directo penal 1035/36, Quinta Época, t. LI, *Semanario Judicial de la Federación*, México, 9 de febrero de 1937.

Amparo directo penal 5241/33, Quinta Época, t. XLII, *Semanario Judicial de la Federación*, México, 7 de agosto de 1935.

Amparo directo penal 2102/35, Quinta Época, t. XLV, *Semanario Judicial de la Federación*, México, 14 de agosto de 1935.

Amparo directo penal 6187/33, Quinta Época, t. XLVI, *Semanario Judicial de la Federación*, México, 29 de octubre de 1935.

Amparo directo penal 6479/42, Quinta Época, t. LXXXIV, *Semanario Judicial de la Federación*, México, 19 de noviembre de 1942.

ANDERSON, Jack, “Laotians Accused in Heroin Traffic”, *Washington Post*, Washington, 5 de mayo de 1971.

“Aprueban en comisiones en la Cámara de Diputados el dictamen de la Ley Orgánica de la PGJDF”, *El Economista*, Ciudad de México, 19 de marzo de 1996.

“Asesinato de un gángster”, *Jueves de Excelsior*, Ciudad de México, 10 de julio de 1947.

“Auge del comercio de drogas”, *El Porvenir*, Monterrey, 4 de octubre de 1930.

- “Aumento en el tráfico ilícito de efedrina y metanfetaminas”, *La Jornada*, Ciudad de México, 17 de mayo de 1990.
- BARTON, John, “Cargo hecho a México basado en conjeturas”, *El Informador*, Jalisco, 17 de agosto de 1972.
- “Buena cooperación de México contra las drogas”, *El Informador*, Jalisco, 12 de junio de 1974.
- “Busca SRE evitar descertificación”, *El Porvenir*, Monterrey, 1 de marzo de 1996.
- CARREÑO, José, “Combate al narcotráfico en México”, *El Informador*, Jalisco, 11 de marzo de 1970.
- CAMPBELL, Jeremy “La droga: otra guerra perdida por los Estados Unidos”, *Excélsior*, 3 de junio de 1985.
- “Celebran en Washington la detención del narcotraficante”, *El Informador*, Jalisco, 16 de enero de 1996
- Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, 31 de agosto de 1934, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=1934&month=8&day=31#gsc.tab=0> (fecha de consulta: 15 de febrero de 2024).
- Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de marzo de 1973 disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=1973&month=03&day=13#gsc.tab=0 (fecha de consulta: 13 de enero de 2024).
- Código Sanitario del Estado de Guerrero, *Periódico Oficial del Estado de Guerrero*, Iguala, 17 de enero de 1932.
- “Confirman muerte del narco Juan Paniagua”, *El Informador*, Jalisco, 8 de julio de 1996.
- “Controlará el gobierno la venta de drogas”, *El Nacional*, Ciudad de México, 10 de mayo de 1937.
- Convención sobre Sustancias Psicotrópicas, disponible en: https://www.unodc.org/pdf/convention_1971_es.pdf (fecha de consulta 14 de febrero de 2024).
- “Crearán México y EU grupos de élite contra narcos”, *El Porvenir*, Monterrey, 14 de mayo de 1995.
- “Datos puntuales sobre Michoacán”, *El Economista*, Ciudad de México, 20 de octubre de 1995.
- “Declaran los traficantes de drogas; jefe delatado”, *El Informador*, Jalisco, 19 de diciembre de 1974.
- “Decomiso y destrucción”, *El Informador*, Jalisco, 29 de octubre de 1972.
- “Departamento de Salubridad Pública”, *El Nacional*, Ciudad de México, 20 de noviembre de 1933.

- “Descubre la policía un bien equipado laboratorio”, *Avance*, Villahermosa, 27 de julio de 1973.
- “Descubren dos laboratorios donde procesaban droga”, *El Informador*, Jalisco, 3 de agosto de 1977.
- “Descubren un laboratorio donde procesaban droga”, *Excélsior*, Ciudad de México, 2 de marzo de 1977.
- “Diez farmacias implicadas en la venta ilegal de pastillas”, *El Informador*, Jalisco, 8 de abril de 1976.
- DONZELLI, Mariano, *Estupefacientes y precursores químicos*, Buenos Aires, Editorial Hammurabi, 2016.
- EATON, Tracy y PÁEZ, Alejandro, “Mexican Meth”, *El Economista*, Ciudad de México, 12 de septiembre de 1995.
- “Efectiva campaña contra las drogas”, *El Universal*, Ciudad de México, 14 de abril de 1952.
- “El tráfico de drogas”, *Sucesos para todos*, Ciudad de México, 30 de junio de 1965.
- ELLIS, Evan, “Chinese Organized Crime in Latin America”, *PRISM*, Canadá, año IV, núm.1, 2012, disponible en: <https://apps.dtic.mil/sti/tr/pdf/AD1042765.pdf> (fecha de consulta: 15 de febrero de 2024).
- “Elogian los resultados de la Operación Cóndor”, *El Informador*, Jalisco, 5 de noviembre de 1977.
- “En centros de reunión”, *El Nacional*, Ciudad de México, 15 de agosto de 1950.
- ENCISO, Froylán, “Régimen global de prohibición, actores criminalizados y la cultura del narcotráfico en México durante la década de 1970”, *Foro Internacional*, México, año XLIX, núm. 197, 2009, disponible en: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1970/1960> (fecha de consulta: 15 de febrero de 2024).
- “Es delito que se posean drogas por cualquier causa”, *El Nacional*, Ciudad de México, 4 de septiembre de 1947.
- “Esfuerzos internacionales para el control de drogas heroicas”, *El Informador*, Jalisco, 1º de enero de 1970.
- “Establece la OEA una lista de 25 sustancias químicas prohibidas; coadyuvan a fabricar enervantes”, *El Nacional*, Ciudad de México, 7 de noviembre de 1989.
- “Exige Lozano a EUA probar que México es el principal productor de metanfetaminas”, *El Economista*, Ciudad de México, 16 de febrero de 1996.
- “Formalmente presos los dos médicos”, *El Nacional*, Ciudad de México, 17 de agosto de 1937.

- “Fue descubierto un enorme laboratorio de enervantes”, *El Porvenir*, Monterrey, 27 de febrero de 1949.
- “Fue detenida una secta de narcotraficantes”, *El Informador*, Jalisco, 4 de septiembre de 1975.
- “Hojeando periódicos”, *El Porvenir*, Monterrey, 21 de mayo de 1965.
- “Informe de la Procuraduría”, *El Nacional*, Ciudad de México, 5 de febrero de 1948.
- “Introducen al país sedantes y anfetaminas”, *El Informador*, Jalisco, 29 de marzo de 1969.
- “La Judicial Federal detuvo a mujer con 7 kilos de opio”, *El Informador*, Jalisco, 31 de octubre de 1974.
- “La policía descubrió un laboratorio de drogas heroicas”, *El Nacional*, Ciudad de México, 14 de enero de 1953.
- Ley Federal para el Control de Precursores Químicos, Productos Químicos Esenciales y Máquinas para Elaborar Cápsulas, Tabletas y/o Comprimidos, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfcpq.htm> (fecha de consulta: 24 de mayo de 2023).
- Ley General de Salud, 7 de febrero de 1984, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4652777&fecha=07/02/1984 (fecha de consulta: 13 de enero de 2024).
- MALDONADO, Salvador, “Stories of Drug Trafficking in Rural Mexico: Territories, Drugs and Cartels in Michoacán”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 94, abril de 2013, disponible en: <https://erlacs.org/articles> (fecha de consulta 10 de enero de 2024).
- “México y Estados Unidos ratifican un acuerdo antinarcóticos”, *El Informador*, Jalisco, 10 de marzo de 1970.
- MURPHY, Morgan y STEELE, Robert, *The World Narcotics Problem: The Latin American Perspective. Report of Special Study Mission to Latin America and the Federal Republic in Germany*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1973.
- Naciones Unidas, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, *Precursores y sustancias químicas frecuentemente utilizados para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas*, 25 de marzo de 2021, disponible en: https://www.incb.org/documents/PRECURSORS/TECHNICAL_REPORTS/2020/AR_with_Annexes/Precursors_with_annex_S_ebook_final.pdf (consultado 20 de febrero de 2023).
- “Ni el Ejército acabaría la mafia en Sinaloa”, *El Informador*, Jalisco, 4 de febrero de 1976.

- “Noticiero judicial”, *El Nacional*, Ciudad de México, 24 de junio de 1947.
- “Nuevo texto de asistencia jurídica, exigirá PGR a EUA”, *El Nacional*, Ciudad de México, 3 de agosto de 1990.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Precursor control*, disponible en: https://www.unodc.org/documents/wdr2014/Chapter_2_2014_web.pdf (fecha de consulta 14 de febrero de 2024).
- ORTIZ SEDANO, Andrés Fernando, *El control de precursores químicos para la producción de cocaína y el sistema internacional de control de estupefacientes* (Tesis de Licenciatura inédita), Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, 2009, disponible en: <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/7607> (fecha de consulta: 19 de enero de 2024).
- “Otro tremendo golpe al narcotráfico”, *Avance*, Villahermosa, 19 de agosto de 1975.
- PÉREZ RICART, Carlos, “El papel de la DEA en la emergencia del campo policial antidrogas en América Latina”, *Foro Internacional*, año LVIII, núm. 1, enero-marzo 2018, p. 7, disponible en: <https://doi.org/10.24201/fi.v58i1.2483> (fecha de consulta 20 de enero de 2024).
- “Piden Cooperación México-Estados Unidos para detectar actos de corrupción”, *La Jornada*, Ciudad de México, 11 de marzo de 1995.
- Procuraduría General de la República, *Tratados y acuerdos internacionales suscritos por México en materia de narcotráfico*, México, Dirección General de Asuntos Legales Internacionales PGR, 1994.
- “Procuraduría pide revisión de leyes contra estupefacientes”, *El Porvenir*, Monterrey, 18 de octubre de 1969.
- “Prometen asfixiar a narcos”, *El Porvenir*, Monterrey, 21 de abril de 1990.
- RASMUSSEN, Nicolas, “Medical Science and the Military: The Allies’ Use of Amphetamine during World War II”, *The Journal of Interdisciplinary History*, EUA, año XLII, núm. 2, otoño de 2011.
- Reglamento para boticas, droguerías y establecimientos análogos, *Diario Oficial del Gobierno Socialista del Estado de Yucatán*, Mérida, 16 de febrero de 1933, pp. 1 y 2.
- Reglamento sobre Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4848071&fecha=23/07/1976#gsc.tab=0 (fecha de consulta: 13 de enero de 2024).
- “Resumen gráfico-noticioso de 1970”, *El Informador*, Jalisco, 31 de diciembre de 1970.

- “Se descubrió laboratorio donde se elaboraba la funesta heroína blanca”, *El Nacional*, Ciudad de México, 23 de septiembre de 1948.
- “Sigue la Guerra contra los gomeros”, *El Informador*, Jalisco, 22 de junio de 1950.
- SERRANO, Mónica, “Unilateralism, Multilateralism, and U.S. Drug Diplomacy in Latin America”, en Malone, David y Foong Khong, Yuen (eds.), *Unilateralism and U.S. Foreign Policy*, Reino Unido, Lynne Rienner Publishers, 2003.
- SINHA, Jay, *The History and Development of the Leading International Drug Control Conventions, Prepared for the Senate Special Committee on Illegal Drugs, Law and Government Division*, Canadá, 21 de febrero de 2001, disponible en: <https://sencanada.ca/content/sen/committee/371/ille/library/history-e.htm> (fecha de consulta: 15 de febrero de 2024).
- SMITH, Peter, “Drug-Trafficking in Mexico”, en Bosworth, Collins y Lustig (eds.), *Coming Together? Mexico-U.S. Relations*, EUA, The Brookings Institution, 1997.
- SNELDERS, Peter y PIETERS, Toine, “Speed in the Third Reich: metamphetamine (pervitin) use and a drug history from below get access arrow”, *Social History of Medicine*, año xxiv, núm. 3, febrero-diciembre, 2011, pp. 686-699, <https://doi.org/10.1093/shm/hkq101> (fecha de consulta: 20 de abril de 2022).
- SUÁREZ, José María, “El tráfico de precursores”, *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, Granada, año v, núm 2, 2003, disponible en: <http://criminnet.ugr.es/recpc/05/recpc05-02.pdf> (fecha de consulta: 15 de febrero de 2024).
- SUMANO, Rita, Entrevista presencial al General de División D.E.M. Héctor Sánchez Gutiérrez, Ciudad de México, 20 de abril de 2019.
- “Tenebrosa banda de traficantes en drogas”, *El Informador*, Jalisco, 16 de agosto de 1931.
- “Tenebrosa banda de traficantes de drogas en Mazatlán”, *El Informador*, Jalisco, 13 de agosto de 1931.
- “Tenebrosos crímenes perpetrados por las mafias chinas”, *El Nacional*, Ciudad de México, 7 de junio de 1931.
- Tesis: PLX/99, Salud, delito contra la. LA POSESIÓN DE EFEDRINA SE TIPIFICA NO OBSTANTE QUE DICHA SUSTANCIA NO ESTÉ CONSIDERADA COMO ESTUPEFACIENTE O PSICOTRÓPICO EN LA LEY GENERAL DE SALUD SÍ, CONFORME AL ARTÍCULO 193 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, TIENE ESA CATALOGACIÓN EN UN TRATADO INTERNACIONAL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. x, 14 de julio de 1999, disponible en:

https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/-fVoMHYBN_4klb4Hyn5f/%22Catalogaci%C3%B3n%22 (fecha de consulta 9 de junio de 2023).

Tesis aislada registro digital: 302935, SI LOS INDICIOS ALLEGADOS AL PROCESO PRUEBAN CIERTAMENTE QUE LE QUEJOSO TENÍA EN SU PODER CIERTA CANTIDAD DE DROGA, DE LA CUAL SE DIO FE EN AUTOS, ELLO BASTA PARA QUE SE CONFIGURE EL DELITO CONTRA LA SALUD, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XCLL, 3 de septiembre de 1947, p. 2023, disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/302935> (fecha de consulta: 12 de diciembre de 2023).

“Una maffia de intoxicadores”, *El Nacional*, Ciudad de México, 22 de abril de 1932.

VELÁZQUEZ MAYORAL, Carlos, “Exige Zedillo política global contra el narcotráfico en que asuman países consumidores su responsabilidad”, *El Economista*, Ciudad de México, 6 de septiembre de 1995.

“1er Congreso Farmacéutico”, *El Nacional*, Ciudad de México, 12 de abril de 1937.

“25 tóxicos empleaba el español Cantín”, *El Porvenir*, Ciudad de México, 24 de diciembre de 1947.

“200,000 plantíos destruidos en el presente sexenio”, *El Informador*, Jalisco, 7 de mayo de 1981.

**RESOLUCIONES Y CRITERIOS JURISDICCIONALES
RELEVANTES**

**Tema: VIH. Derecho a la atención ininterrumpida en
salud pública**

Amparo en revisión 227/2020
“Las instituciones públicas de salud deben garantizar el tratamiento requerido por los pacientes con VIH/SIDA, de forma oportuna, permanente, constante y sin interrupciones”

Amparo in revision 227/2020
“Public health institutions must guarantee the treatment required by patients with HIV/AIDS in a timely, permanent, constant and uninterrupted manner”

JOSÉ MANUEL ESPINOSA GUTIÉRREZ*
Suprema Corte de Justicia de la Nación, México

PRIMERA SALA

JMEspinosaG@scjn.gob.mx

<https://orcid.org/0009-0008-0670-948X>

Recibido: 31/08/2023

Aceptado: 15/04/2024

<https://doi.org/10.36105/iut.2024n39.06>

* Este texto se desprende del *Certamen de ensayos sobre resoluciones jurídicas de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, convocado en 2023 por la ministra Margarita Ríos Farjat, dirigido a los estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac México. El autor fue reconocido como uno de los tres ensayos cuyo premio fue una pasantía en la Ponencia de la ministra, así como la publicación del mismo. Agradecemos al Dr. Carlos de Jesús Becerril Hernández por llevar a cabo dicho certamen.

RESUMEN

La SCJN, al emitir la presente resolución, que habla de las obligaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social para respetar el derecho a la salud de las personas con VIH, le impone la obligación a todas las autoridades judiciales del fuero federal y común, a emitir sus resoluciones y sentencias tomando en cuenta este criterio, la problemática es que la sentencia del amparo, debido al principio de relatividad, únicamente obliga a las partes dentro del conflicto, y no al resto de autoridades administrativas del sector salud, es decir, que en caso de que se vuelva a producir una violación, las demás personas deberán de promover el juicio de amparo para que puedan hacer valer la interpretación al derecho humano a la salud que realizó la SCJN. De ahí la importancia de dar a conocer este criterio jurisdiccional proveniente de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Palabras clave: derechos humanos, derecho a la salud, VIH/SIDA, juicio de amparo.

ABSTRACT

The SCJN, in issuing this resolution, which speaks of the obligations of the Mexican Institute of Social Security to respect the right to health of people with HIV, imposes the obligation on all judicial authorities of the federal and common jurisdiction, to issue their resolutions and sentences taking into account this criterion, the problem is that the judgment of the amparo, Due to the principle of relativity, it only binds the parties to the conflict, and not the rest of the administrative authorities of the health sector, that is, in the event that a violation occurs again, the other people must promote the amparo lawsuit so that they can assert the interpretation of the human right to health made by the SCJN. Hence the importance of publicizing this jurisdictional criterion coming from the First Chamber of the Supreme Court of Justice of the Nation.

Keywords: human rights, right to health, HIV/AIDS, amparo trial.

Hechos

A un ciudadano, no se le entregó oportunamente por parte de los hospitales regionales en Querétaro 1 y 2 del Instituto Mexicano del Seguro

Social (en adelante IMSS) los medicamentos antirretrovirales denominados “Dolutegravir” y “Etravirina” los cuales, le fueron prescritos para tratar el virus de inmunodeficiencia humana (VIH), enfermedad que si bien no es curable, si es posible controlar mediante dichos medicamentos, por lo que, es fundamental para quien padece de esta enfermedad ingerir antirretrovirales de manera diaria en forma ininterrumpida pues de lo contrario, el paciente genera resistencia al fármaco y el tratamiento pierde efectividad. Ante la falta de suministro de medicamento por parte del IMSS, el ciudadano (quejoso) solicitó la protección de la justicia federal para que el juez de distrito que conociera del amparo, reconociera la violación del derecho humano a la salud y ordenara las medidas pertinentes para que la autoridad responsable (IMSS) restituyera el ejercicio de su derecho a la salud y reparara el daño.

El juez de distrito al conocer del amparo, estimó que el IMSS al entregar de manera tardía los medicamentos, el daño estaba reparado. El paciente (quejoso) inconforme con la resolución del juez, impugnó puesto que los 17 días que estuvo sin recibir los medicamentos afectaron su derecho a la salud ya que, puso en situación de extrema vulnerabilidad al quedar expuesto enfermedades oportunistas, la replicación exponencial del virus, el riesgo de desarrollar resistencias que merman su calidad de vida, su integridad personal y que incluso ponen en peligro su vida.

En el recurso de revisión, el quejoso solicitó que la SCJN ejerciera la facultad de atracción, la Corte al estimar que era un caso de estricta constitucionalidad y trascendencia jurídica consideró pertinente atraer el asunto.

Autoridad responsable

Los derechos humanos de todas las personas están reconocidos y protegidos por la Constitución y los tratados internacionales de los que México es parte. La Constitución en su artículo 1º obliga a las autoridades a promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos y en consecuencia deben de prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones a los mismos.

El Estado mexicano brinda el servicio básico de salud por medio del IMSS, el cual es un organismo que forma parte de la administración pública descentralizada, y del sistema nacional de salud, por ello el IMSS al ser una autoridad tiene la obligación de promover, proteger, respetar y garantizar el derecho a la salud y todos los demás derechos humanos.

Alcance del derecho a la salud

El derecho a la salud se reconoce en el artículo 4º constitucional y en el artículo 25º de la Declaración Universal de Derechos Humanos. El derecho a la salud en sentido amplio es el derecho al disfrute de toda gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarias para alcanzar el nivel más alto de bienestar físico, mental y social.¹

Los Estados que forman parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (entre ellos México), tienen la obligación de tener disponible diversos bienes y servicios públicos de salud y que estos le sean accesibles a todos sin discriminación alguna. Además de ser culturalmente apropiados y ser de calidad conforme a los parámetros científicos, debe estar en el nivel más alto, es decir, utilizando todos sus recursos siempre en la medida de las capacidades del Estado, por lo tanto, la única forma en que la autoridad puede incumplir con otorgar el nivel más alto de salud es cuando agote todos los recursos disponibles y pruebe que se ha hecho todo lo posible por cumplir ese derecho.

El derecho a la salud de las personas con VIH tiene una interpretación específica, puesto que las personas con esta enfermedad necesitan especialmente el acceso a bienes y servicios de salud, esto quiere decir que:

1. Deben poder elegir libremente entre todos los medicamentos y terapias disponibles.
2. Deben tener mayor acceso a tratamiento y fármacos.
3. Deben tener acceso a un nivel de vida adecuado.²

También, la Corte Interamericana ha referido que en virtud de otorgar un tratamiento eficaz en contra del VIH se debe dar una secuencia continua en el tratamiento.³

Afectación al derecho humano a la salud

Para que las personas con VIH puedan gozar plenamente de su derecho a la salud, una de las medidas que debe realizar la autoridad es administrarles medicamentos antirretrovirales para controlar la enfermedad, pero no solo eso si no que debe de administrarles el medicamento de

¹ Protocolo de San Salvador Artículo 10.

² Caso González Lluy y otros vs. Ecuador párrafo 195.

³ Caso González Lluy y otros vs. Ecuador párrafo 195.

manera oportuna y continua, además, tiene la obligación de adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos para lograr el abastecimiento del medicamento y la existencia en inventarios y, en caso de que no lo pueda realizar, debe de probar que hizo todo lo posible por cuidar el derecho a la salud, pues de lo contrario la autoridad responsable, en este caso el IMSS, estaría incumpliendo con las disposiciones de carácter obligatorio impuestas por organismos internacionales y por la propia legislación mexicana. Al no haberlo acreditado, violó ese derecho humano, y como consecuencia, la persona quedó expuesta a enfermedades oportunistas que pueden poner en peligro su calidad de vida, su bienestar físico, psicológico y social e incluso causarle la muerte.

Por lo tanto, la Suprema Corte concedió el amparo para que la autoridad responsable (IMSS) administrara de manera oportuna, permanente y constante sin interrupciones el tratamiento de antirretrovirales, y en caso de no tener los recursos necesarios para su entrega, demostrar que utilizó todos los recursos a su alcance para lograr el suministro.

Necesidad de que el sector salud conozca de la sentencia

Cuando las personas sufren violaciones a derechos humanos, en este caso el derecho a la salud, las personas tienen garantías nacionales e internacionales de protección de derechos humanos:

1. *Garantías inmanentes*: como el artículo primero constitucional.
2. *Garantías procesales*: como por ejemplo el juicio de amparo o el juicio ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Estas garantías de protección están establecidas por las propias leyes mexicanas y tratados internacionales de los que México forma parte, una de esas garantías procesales es el juicio de amparo, un medio de defensa extraordinario de protección de derechos humanos frente a actos de autoridad, que los juzgados, tribunales del fuero federal y en algunas ocasiones la SCJN resuelven, cuando la autoridad judicial resuelve el asunto, tiene que analizar si la autoridad responsable violó el derecho humano, y mientras realizan esta acción deben de investigar, garantizar, respetar, promover, proteger los derechos humanos; además de sancionar y ordenar la reparación del daño, cuidando los principios constitucionales de interdependencia, universalidad, progresividad e indivisibilidad.

La SCJN, al emitir el criterio anterior que habla de las obligaciones del IMSS para respetar el derecho a la salud de las personas con VIH, le impone la obligación a todas las autoridades judiciales del fuero federal y común, a emitir sus resoluciones y sentencias tomando en cuenta este criterio, la problemática es que la sentencia del amparo, debido al principio de relatividad, únicamente obliga a las partes dentro del conflicto, y no al resto de autoridades administrativas del sector salud, es decir que en caso de que se vuelva a producir una violación, las demás personas deberán de promover el juicio de amparo para que puedan hacer valer la interpretación al derecho humano a la salud que realizó la corte, lo anterior es un problema puesto que el IMSS al ser quien tiene el primer contacto con las personas y es la institución encargada de brindar bienes y servicios para el respeto del derecho humano a la salud, debería de conocer de este tipo de sentencias puesto que, evitaría que la violación a derechos humanos existiera.

Prevenir la violación del derecho humano, ayudaría, en primer lugar, a mitigar la carga laboral de los tribunales y juzgados del país. Es cierto que la autoridad judicial, gracias a la interpretación que realizó la Corte en esta sentencia, tiene la obligación de seguirla y aplicarla, sin embargo, debemos fomentar en el país una cultura en donde las violaciones a derechos humanos por parte de la autoridad no se generen ni que sean la regla general, mientras que por excepción aquellas personas que lamentablemente sufrieron una violación a derechos humanos, acudan a la autoridad judicial para resarcir el daño mediante el juicio de amparo, que en mi opinión, esta garantía constitucional de protección de derechos humanos, no termina por reparar por completo la esfera jurídica de quien reclama su derecho, por el tiempo que tarda el procedimiento, por los gastos que se tienen que erogar y por la incertidumbre que genera estar en el procedimiento.

Además, el hecho de que autoridades de otros poderes de la Unión distintos al Poder Judicial conozcan el criterio de la SCJN, ayudaría a que puedan crear nuevas políticas públicas y leyes que mejoren la atención médica, que se actualicen los protocolos con los que funcionan y le otorguen un marco jurídico más claro y específico a las instituciones de salud para poder realizar sus funciones sin estar violando derechos humanos de las personas, lo que ayudaría nuevamente a la prevención.

Consideraciones finales

En comparación con las cortes constitucionales de otros países, México ha avanzado enormemente en la forma de redactar sentencias y de

difundirlas a través de medios de comunicación, redes sociales, publicaciones dentro de su sitio web, programas de educación y capacitación, entre otras. No obstante, el camino avanzado, aún se podrían encontrar más medios para hacer llegar las sentencias de manera más específica a otras disciplinas, en este caso el sector salud, puesto que es importante que empecemos a generar una cultura de prevención para que las violaciones a derechos humanos disminuyan en beneficio de los usuarios del sector salud. Maxime cuando se trata de un sector vulnerable como los pacientes con VIH/SIDA cuyo tratamiento no puede esperar, so riesgo de caer en un daño irreparable.

Bibliografía citada

Sentencia recaída al Amparo en Revisión 227/2020, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

Protocolo de San Salvador. 17 de noviembre de 1988.

Caso Gonzalez Lluy y otros vs. Ecuador (1 de septiembre de 2015).

RESEÑAS

Historia del aborto en México

ANA GABRIELA CABRERA AVILA

Universidad Anáhuac México, México

ana.cabreraav@anahuac.mx

<https://orcid.org/0009-0008-4889-5866>

<https://doi.org/10.36105/iut.2024n39.07>

JAFFARY, Nora E., *Historia del aborto en México*, Ciudad de México, Tirant lo Blanch, 2024, pp. 162. ISBN: 9788411971768

El análisis del aborto como tema de investigación en México, ha sido objeto de estudio de varias disciplinas desde hace siglos, lo que se puede evidenciar de una pesquisa realizada en el repositorio TESIUNAM, en el que se arrojan 591 resultados de investigaciones que datan desde 1869 hasta el 2024, las cuales reflejan la perspectiva de profesionistas de distintas áreas de especialización siendo las más recurrentes el derecho y la medicina; y en menor grado la psicología, pedagogía, sociología, biología, trabajo social, comunicación y periodismo.¹

De lo anterior podemos denotar que este tema ha estado presente a lo largo de la evolución histórica de la sociedad mexicana, que si bien ha sido explorado desde una multiplicidad de visiones sectoriales; son pocas las investigaciones que reflejan una mirada que recopile distintos aspectos a través de los cuales se puede lograr una comprensión más integral sobre la concepción del aborto tomando en cuenta el contexto histórico del momento que se pretende analizar, con el fin de establecer

¹ Cfr. Universidad Nacional Autónoma de México, TESIUNAM, [en línea], https://tesiunam.dgb.unam.mx/F?func=find-b-0&local_base=TES01 [consulta: 20 de abril de 2024]

respuestas a las interrogantes como: los motivos, el pensamiento colectivo sobre el mismo, el significado en la vida de las mujeres, la postura legal y religiosa vigente en cada época, su transformación en su aceptación o rechazo de la sociedad, la vigencia de su permanencia, entre otros cuestionamientos sobre este controversial tema.

Nora E. Jaffary a través de su amplia perspectiva que refleja su trabajo de investigación realizado sobre historia social y de género en la época de la colonia y del siglo XIX en México; así como en temas de aborto, infanticidio, parto y control de natalidad² se manifiesta en esta obra en la que se puede encontrar respuesta a las interrogantes antes mencionadas, a través de una óptica integral en la que se recopilan y hacen evidentes las experiencias, voces y confrontaciones de los sujetos que articularon el aborto en los distintos ámbitos de análisis dentro de cada contexto histórico planteado; formando la historia de la vida de las mujeres en México desde la colonia hasta la época contemporánea.

Estructura de la obra

La autora estructura el libro en tres capítulos en los que se contempla desde el periodo virreinal hasta finales del siglo XX, analizando en cada uno las distintas posturas que surgieron como tesis y antítesis respecto al pensamiento de los operadores jurídicos, la normatividad aplicable y el derecho vigente, la religión, la medicina, la sociedad y los valores, así como los motivos en los que se basaban las mujeres para realizar el aborto o en su caso el infanticidio.

En el primer capítulo se abarca el periodo virreinal, las cinco décadas inmediatas posteriores a la independencia hasta la promulgación del Código Penal del Distrito Federal de 1871, en este lapso de tiempo la base jurídica que se utilizaba para juzgar el tema fueron los códigos ibéricos del *Fuero Juzgo* y *Las Siete Partidas* decretadas por Alfonso X, códigos en los que se establecía la pena de muerte por el delito de aborto, aunque el número de mujeres juzgadas y condenadas por este delito era considerablemente bajo, lo que se evidencia con los únicos 4 casos en el virreinato y 10 más en el siglo XIX. Esta baja tasa de criminalización se hizo presente también respecto al comportamiento de la sociedad sobre el tema, puesto que se consideraba que las decisiones repro-

² Considero enriquecedor para el lector de la obra en comento, revisar la formación y trabajo de investigación realizado por la Dra. Jaffary, con la finalidad de tener una mejor comprensión de la complejidad del tema del aborto. Université Concordia, Nora Jaffary, [en línea], https://www.concordia.ca/news/media-relations/experts/expert-profile.html?epid=q_i_9a_1vzsX_pX_IeIAfw [consulta: 15 de abril].

ductivas de las mujeres no eran del peculio del interés popular, aunque se expresaba en *vox populi* una preocupación que atendía a una razón impuesta por la religión católica, que era predominante en el país en respecto a la condición del feto y la falta que este podría sufrir del bautismo.

Es importante contextualizar, como así se narra en la obra, que el proceso de secularización aún no ocurría en el país por lo que la religión influía en la conciencia colectiva de la sociedad expresando su rechazo al aborto pero no como tal al hecho como erróneamente lo hemos llegado a pensar en la época contemporánea; sino por la discusión de lo que llamaron fetos animados y que se podría entender de una manera más conforme como infanticidio; lo anterior en relación con la bula del Papa Sixto v y la Sede Apostólica de Gregorio xiv en las que se condenaba dicho acto, por lo que la Diócesis de México se reservó su derecho de absolver los abortos con razón de un feto animado. Otro dato para resaltar relacionado con el tema de la baja condena sobre el aborto es que durante el periodo de la Inquisición la bigamia y la prostitución se consideraban de mucha mayor gravedad que este.

Respecto a la relación del aborto con las mujeres se identifica una conexión ancestral que se refleja en los métodos que se utilizaron basados principalmente, y que aún son vigentes en el género brebajes herbolarios: así como la utilización de plantas medicinales que comúnmente se designaban como remedios para regular la menstruación.

En el capítulo segundo comprende desde la promulgación del Código Penal del Distrito Federal de 1871 hasta el año de 1931, este periodo de tiempo se caracterizó por modificaciones considerables en la práctica y la criminalización del aborto, el médico Luis Hidalgo y Carpio, quien fue defensor de los abortos terapéuticos, estuvo encargado de redactar los artículos en el Código respecto a lo que se debía entender como aborto “la extracción del producto de la concepción y a su expulsión provocado por cualquier medio, sea cual fuere la época de la preñez; siempre que esto se haga sin necesidad”,³ la penalidad, las agravantes o atenuantes de la pena, si debía considerarse como grave o no grave y por tanto si era punible⁴, el castigo para los participantes en el hecho; así como los casos de excepción en los que no debía ser punible en los que se encontraban los abortos terapéuticos que debían ser

³ Jaffary, Nora E., Historia del aborto en México, Ciudad de México, Tirant lo Blanch, 2024, p. 68.

⁴ Dicha clasificación no estaba delimitada concretamente por lo que dejaba a las facultades de discrecionalidad que tenían los jueces para determinarlo.

determinados por un médico cuando de no realizarlos se ponía en riesgo de muerte la vida de la mujer o cuando fueran provocados de forma espontánea. Debido a su cercanía con el tema la autora analiza también los artículos de este Código que trataban sobre el infanticidio que establecía condenas más largas que aquellas establecidas por el delito de aborto. Cabe resaltar que para el Código de 1871 como se establece en el libro era muy recurrido el argumento de la defensa del honor para reducir las penas de los sentenciados por el delito en comento.

En este apartado se narra cómo fue que se inició la apertura para la igualdad en algunos derechos de las mujeres que, desde mi perspectiva, podrían considerarse como los principios incipientes del feminismo en México.

Entre 1914 y 1931, el Estado mexicano aprobó diversas medidas que apoyaban la noción de igualdad de las mujeres con los hombres, incluida la legalización del divorcio, la igualación de salarios, el establecimiento de los derechos jurídicos y judiciales independientes de las mujeres, así como la igualdad de derechos sobre la custodia de los hijos.⁵

En contraste con el periodo enmarcado en el capítulo uno, en el lapso de tiempo que se analiza en esta segunda parte es evidente el vuelco que surge en la criminalización del aborto presente en el incremento de denuncias, pero aún bajo en los casos juzgados y sentenciados por este delito que se puede ver ejemplificado en los análisis de juicios de algunos estados de la República que se establecen en el texto, lo que evidencia la imperante necesidad de la sociedad mexicana por escudriñar la sexualidad femenina. En ese mismo sentido se menciona la óptica de las mujeres y su necesidad de controlar la fertilidad, pero sin saber los motivos que tenían las mujeres para esto, encontrando en el aborto un método anticonceptivo idóneo.

En este segundo capítulo se deja en el lector una interrogante ¿a qué se debe realmente el bajo índice de juicios por aborto representantes del periodo anterior al siglo xx?, esta surge del contraste que realiza la Dra Jaffary entre las estadísticas que presenta y la hipótesis de Fernanda Núñez Becerra, quien cuenta con vastos estudios sobre la vida de las mujeres en la historia de México, es a causa de la falta de una mentalidad anticonceptiva de las mujeres en México de esa época como se menciona por esta última antropóloga o deviene de la falta de diligencia o meticulosidad que requería de las autoridades judiciales

⁵ *Ibidem*, p. 714.

conocer los motivos por los cuales se había causado el aborto y si estos podían o no ser atribuibles a la mujer, así como el poco interés que tenía la sociedad para condenar el comportamiento sexual y reproductivo de las mujeres.

El estudio que se expone en este mismo apartado sobre la defensa del honor como razón para aminorar la condena de una sentencia por aborto podría abonar para tomar una posición sobre la pregunta antes expuesta, recordando que en periodo decimonónico había una fuerte carga de roles de género asignados a hombres y mujeres y lo que se espera de ellos surge el tema de la defensa del honor o la reputación y en este punto se puede entender por qué tenía una carga tan importante ese argumento; ya que no se trataba de la defensa de la reputación de la mujer *per se*, sino como este acto afectaba la reputación de los hombres de la familia a la que pertenecía la mujer que lo cometía respecto a la pérdida de poder de facto que tenían sobre la relación de subordinación con esta y que respondían a una lógica patriarcal. Por esta razón no solo la sociedad debió endurecer sus criterios de denuncia por el conocimiento de la comisión de crímenes reproductivos, sino que también el Estado debía retomar ese control sobre las mujeres.

Lo anterior se vio también refleja en los pronunciamientos de la Iglesia, respecto a la atrocidad que significaba la comisión del pecado del aborto que se cometía contra el alma humana establecida en la doctrina de la Inmaculada Concepción pero que a su vez podía resultar contradictoria ya que negaba derechos jurídicos de los productos del aborto.

Esta dualidad de pensamiento respecto a la humanidad o la falta de esta en los fetos se replicó también en la argumentación y defensa en los juicios de aborto y en los dilemas éticos dentro de la medicina, con relación a la práctica de los abortos quirúrgicos.

Por último, el capítulo tercero que contempla desde 1931 hasta finales del siglo xx, que se identifica por la paulatina despenalización del aborto en la mayoría de los Códigos penales de los estados a la que antecedieron 130 años de permanencia y cambios pocos medulares en cuanto al contenido en el Código Penal del Distrito Federal, situación que se revoluciona hasta el Código de 1931 en el que por primera vez se despenalizaba el aborto cuando la causa de su realización había sido por una violación y se redujeron las penas para las mujeres que decidían abortar por causas honorables, otra cuestión novedosa fue lo relativo a la introducción de los abortos eugenésicos que se referían a aquellos que se realizaban a razón de cuestiones médicas desfavorables en

el feto que la concepción no era viable según la medicina; estos nuevos paradigmas repercutieron en el descenso paulatino de las denuncias sobre aborto.

Este Código se replicó en todo el país sin mayores modificaciones sobre el tema a excepción de 3 estados (Yucatán, Chihuahua y Chiapas), que despenalizaron los abortos realizados en mujeres de condiciones precarias, lo anterior atiende a que en la península se tuvo una unión entre grupos feministas y socialistas dando como resultado el primer congreso feminista en México que se avocó a los temas de educación y sufragio femenino. El trabajo de los grupos feministas de esta región logro establecer relación con Margaret Sanger, que realizó en nuestro país campañas de difusión sobre la contracepción dando como resultado que en 1922 se publicara por el Gobernador Carrillo Puerto “La brújula del hogar” un manual informativo que daba a conocer remedios caseros que pretendían facilitar el control de natalidad.

Los movimientos de tendencia comunista, socialistas y de izquierda en el país, en conjunto con las activistas feministas intentaron promover la despenalización a nivel nacional por causas económica, así procuraron los primeros en los años 30 y 40 impulsar el aborto eugenésico como un método para fortalecer la población y eliminar aspectos que no eran deseables en esta; los resultados de estos esfuerzos pueden verse reflejados, entre otras cosas en la exigencia de los exámenes nupciales.

En las décadas siguientes 40 y 50 se comenzaron a ver las acciones de oposición de los grupos religiosos y sus simpatizantes que argumentaban la necesidad de abolir el libertinaje sexual influenciado por la libertad financiera y económica de las mujeres en la época moderna.

En este lapso se hacen agudizan las confrontaciones entre la iglesia católica que defendía la penalización del aborto por la amenaza que representaba para la figura del matrimonio, así como la vulneración al principal motivo de existencia de las mujeres: la maternidad y los grupos feministas que abogaban por el derecho de autodeterminación de las mujeres, cuestiones que serían determinantes para influenciar el tema en los ámbitos de políticas públicas, jurídicos y médicos.

En el aspecto judicial, los jueces comenzaron a cambiar el encarcelamiento de las mujeres por multas a razón de una despresurización de las cárceles.

Por su parte el sector médico en los años 50 dio un vuelco en su apoyo a los abortos terapéuticos para optar por su penalización ya que su nuevo paradigma partía que ninguna razón era mayor que la vida

misma del feto incluso cuando esta ponía en riesgo la vida de la mujer, esta cuestión se vio reflejada en el intervencionismo del Estado en la medicina y la reconciliación de este con la Iglesia, que se había quebrantado con el proceso de secularización con la Constitución de 1917.

A mediados de los 70, el activismo feminista liderado por Marta Lamas impulsó el derecho de la maternidad voluntaria y la libertad reproductiva lo que repercutió en la modificación del Código Sanitario para permitir la venta de anticonceptivos; estos esfuerzos impactaron también la Constitución, que en 1974 se declaró en el artículo cuarto que las mujeres y hombres eran iguales ante la ley y tenían derecho a decidir libremente sobre su facultad reproductiva.

En el marco del año 2000 se revivió el fuerte debate entre los grupos conservadores y la Iglesia contra los grupos feministas que tuvo como resultado la aprobación de la Ley Robles, a razón de la activista y promotora de la misma Rosario Robles, en la que se lograba ampliar las causas de despenalización del aborto respecto a las amenazas contra la salud de la mujer, malformaciones del feto y la inseminación artificial involuntaria.

Consideraciones finales

Desde mi perspectiva, este libro presenta una excelente monografía sobre la evolución del aborto en nuestro país, recopilando los aspectos medulares en el tema; así como las voces y miradas de los factores determinantes que son las mujeres y las activistas feministas, la Iglesia católica, el Estado, la comunidad médica y la sociedad del mismo que se representan en luchas sus principales.

A lo largo del texto el lector se enfrenta a un número considerable de choques de paradigmas, prejuicios y dogmas con los que se ha mitificado este tema tabú, pero que ha acompañado la historia de las mujeres en México, transmitiendo a través de su práctica conocimientos ancestrales sobre el uso de plantas medicinales y que en el siglo XXI aún son vigentes. Sobre todo, respecto a la idea equivocada que comúnmente se tiene que en el pasado el aborto era juzgado con más severidad de lo que se hizo en épocas modernas por la sociedad.

Converjo con la autora sobre la idea de poner de relieve el trabajo realizado por los grupos y las activistas feministas, que lograron crear conciencia en la sociedad destacando la importancia de la igualdad de los derechos de las mujeres y los hombres y de manera suprema la facultad reconocida a las mujeres de la autodeterminación en todos los aspectos de su vida. La noción feminista de que las mujeres son personas

y, como tal, tiene el derecho a tomar decisiones fundamentales sobre su cuerpo, vida económica y familia ha afectado a la opinión pública mexicana de una manera sustancial y amplia. Incluso sobre la cuestión del aborto.⁶

Respecto a la convergencia del pensamiento de la comunidad médica que hace evidente la autora a lo largo de su investigación y que, si bien trata de establecer ciertos razonamientos para el mismo, considero que queda un tanto ambiguo el identificar la *quid* que motivó la condena o el apoyo que los médicos ostentaron respecto a los procedimientos quirúrgicos por razones de salud o eugenésicos.

Otra interrogante queda en la reflexión al término de la lectura de la obra es conocer los motivos que llevaron de manera histórica, a las mujeres a realizar acciones abortivas en mayor o menor medida como un método anticonceptivo o como una forma de vindicación respecto a la nugatoria libertad que por años enfrentaron y que repercutieron en el ascenso o descenso de la criminalización de las mujeres que cometían abortos por la sociedad; por lo que resultaría muy interesante y enriquecedor que este tema fuera analizado por la Dra. Jaffary en una obra complementaria.

“La historia del aborto en México”, puede ser un libro de lectura recomendada en especial, para las mujeres que desean tener un acercamiento a la evolución del feminismo en México, pues logra a través de la narración histórica del tema desmitificar la aparente involución con la que se veía el aborto en la sociedad mexicana de la época virreinal con relación a las consignas establecidas en el siglo XXI, así como la argumentación en defensa que por años se dio del aborto a razón de preservación del honor sexual, que en realidad respondía a una consigna machista respecto al menoscabo de la reputación de los hombres de la familia “afectada” contrario sensu a la que se decía del impacto del acto en la vida mujer que lo vivía.

⁶ Jaffary, Nora E., *Historia del aborto en México*, Ciudad de México, Tirant lo Blanch, 2024, pp. 142-143

Derecho procesal de la seguridad social

ALBERTO HERRERA PÉREZ

Consultor en temas de seguridad social y administrativos, México

edfra5@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-2696-8023>

<https://doi.org/10.36105/iut.2024n39.08>

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Verónica, *Derecho procesal de la seguridad social*, México, Thompson Reuters, Universidad Anáhuac México, 2023. 176 pp., ISBN 9786074748466

La seguridad social tiene un papel preponderante en la vida de los seres humanos al constituir un derecho fundamental y un derecho social exigible al Estado que brinda calidad de vida. La protección de la salud y de los medios de subsistencia centran el foco de atención en el derecho humano a la seguridad social, pues nadie puede argumentar la no utilización de los beneficios que ésta irradia.

En la exposición de motivos de la primigenia Ley del Seguro Social leemos: *para todo el mundo es evidente la obligación que tiene el Estado de vigilar la salubridad y la higiene en el país. Esa misma obligación existe para proteger la salud y la vida de los individuos que no cuentan con recursos para resguardarlas por sí mismos ni tienen la preparación suficiente para prevenir las contingencias del futuro. Esta vigilancia y esta protección se realizan por medio del Seguro Social y deben abarcar en forma perdurable a la mayor cantidad posible de personas.*

Es importante recordar que nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) fue pionera a nivel mundial en reconocer los derechos sociales, entre los que se encuentran el trabajo

y la previsión social en el artículo 123. En el plano internacional-convenional también se produce el reconocimiento de los derechos sociales en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, las Declaraciones Iberoamericanas de Seguridad Social (Buenos Aires 1972 y Panamá 1976), en el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988, los cuales forman parte del *corpus juris* de la seguridad social y tienen aplicabilidad en nuestro país por mandato expreso del artículo 1o. de la CPEUM.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado igualmente en diversos casos sobre temas de seguridad social, entre los que destacan el Caso Duque vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C No. 3101; el Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile, sentencia de 8 de marzo de 2018, Fondo, Reparaciones y Costas;¹ el Caso Muelle Flores vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375,² por citar algunos ejemplos, que evidencian el pronunciamiento del Tribunal Interamericano en temas pensionarios y del derecho humano a la salud que guarda una relación de interdependencia con el derecho humano a la seguridad social.

Bajo este tamiz, podemos advertir la asaz importancia del derecho humano a la seguridad social y quizá algo igual de trascendente su justiciabilidad. La importancia del reclamo justificado del ejercicio de un derecho social impacta en la vida misma de las personas trabajadoras (acceso a la salud, protección de los medios de subsistencia, pensión, etcétera.) y será a través de los medios de defensa que exijan su observancia y respeto.

El derecho procesal es el conjunto de disposiciones que regulan la sucesión concatenada de los actos jurídicos realizados por el juez, las partes y otros sujetos procesales. Tiene por objeto resolver las contro-

¹ Primer precedente de la Corte IDH en el que se declaró violado el derecho a la salud como derecho autónomo.

² En el caso Muelle Flores por primera vez la Corte IDH aborda de manera directa el derecho a la seguridad social como derecho autónomo y justiciable a través de la interpretación del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, declarando su violación y estableciendo estándares relevantes al tratarse la víctima de un individuo en situación de especial protección por ser una persona mayor con discapacidad.

versias que se suscitan en la aplicación de las normas de derecho sustantivo.³ Bajo estos escenarios, *Derecho Procesal de la Seguridad Social*, de la autoría de la Dra. Verónica Lidia Martínez Martínez alcanza un extraordinario valor en el ámbito jurídico. En la referida obra podemos consultar con sencillez, pero no por eso con menor profundidad diversos aspectos adjetivos del derecho humano a la seguridad social específicamente los referidos a los medios de defensa en las sedes administrativa y jurisdiccional encaminados a la impugnación de actos u omisiones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) como ente asegurador y organismo fiscal autónomo. Lo anterior nos permite abrir el espectro consultivo de la obra al abordar temas no solo de los sujetos de aseguramiento, los futuros pensionados, sino inclusive de los patrones y sujetos obligados que son transgredidos en su esfera patrimonial por actos del IMSS.

En este orden lógico, *Derecho Procesal de la Seguridad Social* aborda en el capítulo segundo la interposición, tramitación y resolución de los distintos tipos de aclaraciones administrativas, esto es, aclaración por error institucional y aclaración contra multas. Asimismo, en el capítulo tercero trata la interposición, tramitación y resolución de correcciones de obligaciones patronales y la corrección fiscal.

En el capítulo cuarto diserta la autora sobre la interposición, tramitación y resolución del escrito de desacuerdo, la reconsideración administrativa y la condonación de multa a los patrones. Bajo esta línea argumental en el capítulo quinto se trata la interposición, tramitación y resolución del recurso de revocación, además del juicio contencioso administrativo, el recurso de reclamación y la revisión fiscal como medios de impugnación que son fundamentales para los patrones, sujetos obligados y para el propio IMSS.

La Dra. Martínez, en el capítulo sexto aborda el análisis de la interposición, tramitación y resolución de los recursos de queja administrativa y los de inconformidad y revocación interpuestos por los patrones, sujetos obligados, asegurados, pensionados y beneficiarios para combatir los actos u omisiones del Instituto Mexicano del Seguro Social de conformidad con lo previsto por los artículos 294, 295 y 296 de la Ley del Seguro Social y sus correspondientes ordenamientos reglamentarios que son analizados desde una visión teórica, práctica y crítica.

En el capítulo séptimo de derecho procesal de la seguridad social destaca el tratamiento de los conflictos individuales de seguridad

³ Soberanes, Fernández, José Luis, *Lexicón Jurídico*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2023, p. 640.

social interpuestos por los asegurados, pensionados y beneficiarios para reclamar el pago de las prestaciones derivadas de los diversos seguros previstos en la Ley del Seguro Social, sujetos a los procedimientos instaurados ante las Juntas Especiales de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral y los Tribunales Laborales Federales de Asuntos Individuales.

Finalmente, en el capítulo octavo de la obra *Derecho Procesal de la Seguridad Social* se trata la interposición, tramitación y resolución de los conflictos individuales de seguridad social en la sede del Poder Judicial de la Federación mediante el juicio de amparo y los recursos de revisión, queja y reclamación.

En suma, como puede advertirse, *Derecho Procesal de la Seguridad Social* es una contribución invaluable e integral en el ámbito adjetivo y de la justiciabilidad del sistema de seguros sociales instituido por el IMSS, en su carácter de órgano asegurador y organismo fiscal autónomo. El recorrido por la presente obra nos permite entender que la seguridad social no tiene una sola arista, sino es un concepto poliédrico que entrelaza múltiples actores (trabajadores, patrones y el Estado), como lo considera la Dra. Martínez y bajo esta premisa estudia los diversos medios de defensa de estos protagonistas principalísimos en el escenario de la seguridad social mexicana.

Derecho Procesal de la Seguridad Social reúne de manera prolija información acerca del ámbito procesal en sede administrativa y jurisdiccional que lo convierte en una guía de contenidos, una valiosa opción de consulta incluso para lectores que desconocen los procedimientos respecto de los medios de defensa en el ámbito de la seguridad social. La exposición que se realiza en el presente texto es el resultado del análisis experto de la Dra. Verónica Lidia Martínez Martínez, quien es especialista y catedrática en la materia de seguridad social y diligente estudiosa.

Es indudable que quien tiene el privilegio de ser pionero en un determinado tema se enfrenta a múltiples problemas como son la ausencia de criterios o análisis profundos, lo anterior podría llevar a hacerse a un lado y esperar pacíficamente que alguien aborde estos tópicos, sin embargo, la Dra. Martínez con valor y erudición escribe de manera clara y didáctica sobre el aspecto adjetivo de la seguridad social, un tema poco explorado en el mundo jurídico.

Creemos indudablemente que *Derecho Procesal de la Seguridad Social* será de gran ayuda para estudiantes, abogados postulantes, juzgadores y en general para todos los interesados en el fascinante universo de la seguridad social en su vertiente procesal.