

Quórum 144 Legislativo

**PARLAMENTO ELECTRÓNICO (*E-PARLIAMENT*):
ALCANCES Y BUENAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES**

Adela Beatriz Santos Domínguez

**MÉTODOS DE SUBASTAS ELECTRÓNICAS PARA COMPRA Y
CONTRATACIÓN PÚBLICA**

Vicente Said Morales Salgado

**GEOPOLÍTICA NACIONAL EN EL SIGLO XXI:
EL CASO DE LA ALIMENTACIÓN**

Irving Ilie Gómez Lara

**LA APROPIACIÓN TERRITORIAL EN MÉXICO
BASADA EN LA ESTRATEGIA DEL TURISMO SUSTENTABLE**

Rocío Hernández Vite

**SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. CONSIDERACIONES
DE ORDEN GENERAL Y OPORTUNIDADES DE REFLEXIÓN
DESDE UNA PERSPECTIVA LEGISLATIVA**

Mario Eduardo Maldonado Smith

**EL PRECEDENTE JUDICIAL Y SU INCORPORACIÓN AL
SISTEMA JURÍDICO MEXICANO**

Josué Antonio Hernández Osorio

**DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA:
ALCANCES JURÍDICOS DE SU DETERMINACIÓN
POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS FEDERAL**

Miguel Copil Estrada Ramírez

**DIAGNÓSTICO LEGISLATIVO PARA EL
CONGRESO DE LA UNIÓN EN MATERIA DE
TRATA DE PERSONAS**

Gustavo Eduardo Marín Hernández

**AGENDA PARLAMENTARIA E INCORPORACIÓN
AL TRABAJO DE LA POBLACIÓN
JOVEN EN MÉXICO**

Sergio Federico Sierra Romero

Quórum 144 Legislativo

Es una publicación del Centro de Estudios
de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

H. Cámara de Diputados, LXV Legislatura

Diciembre, 2023

Fotografía tomada por:

Miguel Angel Ramírez Hernández

Diseño de portada y formación de la revista

Miguel Angel Ramírez Hernández



Quórum Legislativo 144

Año 16, No. 144, octubre de 2023 - diciembre de 2023, es una publicación trimestral, editada y distribuida por la Honorable Cámara de Diputados a través del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, con domicilio en Av. Congreso de la Unión Núm. 66, Col. El Parque, Alcaldía Venustiano Carranza, C.P. 15960, Ciudad de México. Tel (55) 5036 0000, www.diputados.gob.mx, cedip@diputados.gob.mx, Editor responsable: Mtro. Alonso Monroy Caudillo, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2019-070116123600-102, ISSN para formato digital: 2992 - 7579, otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor.

Responsable de la última actualización de este número, Mtro. Alonso Monroy Caudillo, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, fecha de última modificación, diciembre de 2023.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de las y los autores.

Quórum 144 Legislativo



MESA DIRECTIVA

Presidencia

Marcela Guerra Castillo

Vicepresidencias

Karla Yuritzi Almazán Burgos

Joanna Alejandra Felipe Torres

Blanca María del Socorro Alcalá Ruiz

Secretarías

Brenda Espinoza López

Diana Estefanía Gutiérrez Valtierra

Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel

Nayeli Arlen Fernández Cruz

Pedro Vázquez González

Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz

Olga Luz Espinosa Morales

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Presidencia

Coordinador del Grupo Parlamentario del PAN

Jorge Romero Herrera

Integrantes

Coordinador del Grupo Parlamentario de Morena

Moisés Ignacio Mier Velasco

Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI

Rubén Ignacio Moreira Valdez

Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM

Carlos Alberto Puente Salas

Coordinador del Grupo Parlamentario del PT

Alberto Anaya Gutiérrez

Coordinador del Grupo Parlamentario de MC

Jorge Álvarez Máñez

Coordinador del Grupo Parlamentario del PRD

Luis Ángel Xariel Espinosa Cházaro

Secretaría General

Graciela Báez Ricárdez

Secretaria

Secretaría de Servicios Parlamentarios

Hugo Christian Rosas de León

Secretario

Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros

Juan Carlos Cummings García

Secretario

**CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E
INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS**

Hasuba Villa Bedolla
Directora General

Martín García Osorio
Director de Estudios de Constitucionalidad

César Benavides Olivares
Director de Estudios Parlamentarios

Marcial Manuel Cruz Vázquez
Director de Estudios Jurídicos

Adriana Buenrostro Espinoza
Responsable de la Dirección de Estudios Legislativos

Alonso Monroy Caudillo
Titular de la Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario

Índice

PRESENTACIÓN	09
PARLAMENTO ELECTRÓNICO (<i>E-PARLIAMENT</i>): ALCANCES Y BUENAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES ADELA BEATRIZ SANTOS DOMÍNGUEZ	15
MÉTODOS DE SUBASTAS ELECTRÓNICAS PARA COMPRA Y CONTRATACIÓN PÚBLICA VICENTE SAID MORALES SALGADO	53
GEOPOLÍTICA NACIONAL EN EL SIGLO XXI: EL CASO DE LA ALIMENTACIÓN IRVING ILIE GÓMEZ LARA	87
LA APROPIACIÓN TERRITORIAL EN MÉXICO BASADA EN LA ESTRATEGIA DEL TURISMO SUSTENTABLE ROCÍO HERNÁNDEZ VITE	125
SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. CONSIDERACIONES DE ORDEN GENERAL Y OPORTUNIDADES DE REFLEXIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA LEGISLATIVA MARIO EDUARDO MALDONADO SMITH	167
EL PRECEDENTE JUDICIAL Y SU INCORPORACIÓN AL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO JOSUÉ ANTONIO HERNÁNDEZ OSORIO	213

DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA: ALCANCES JURÍDICOS DE SU
DETERMINACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS FEDERAL

MIGUEL COPIL ESTRADA RAMÍREZ

251

DIAGNÓSTICO LEGISLATIVO PARA EL CONGRESO DE LA UNIÓN
EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS

GUSTAVO EDUARDO MARÍN HERNÁNDEZ

287

AGENDA PARLAMENTARIA E INCORPORACIÓN AL TRABAJO DE LA
POBLACIÓN JOVEN EN MÉXICO

SERGIO FEDERICO SIERRA ROMERO

377

Presentación

Agradezco la oportunidad que nos brindan nuestros lectores de introducir a su atención las investigaciones que integran este número 144 de la revista *Quórum Legislativo*, publicación editada por el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Mi objetivo es proporcionar un panorama general de esta nueva edición y ofrecer una breve guía que los oriente acerca de su contenido.

En este número podemos advertir que el entorno internacional es un elemento clave para incorporar temas a las agendas públicas de los países, por ende, aquí se abordan aspectos relacionados al trabajo juvenil, la alimentación y el turismo pues —tal como lo advierten cada uno de sus autores— tienen como origen diversos factores de índole internacional, pero con una amplia resonancia en nuestra agenda política nacional.

En esta revista se podrán hallar tópicos que versan sobre el sistema normativo indígena, sobre la declaración de procedencia, el precedente judicial y la regulación del delito de la trata de personas, temas que suelen ser atrayentes especialmente para los familiarizados con la materia del derecho, y que además de invitarnos a la reflexión sobre su urgente atención, nos ofrecen un repaso doctrinal sobre los mismos.

En esta entrega, además, encontramos una investigación relacionada con el voto electrónico parlamentario, así como una relacionada con las subastas electrónicas. Ambas investigaciones dan la pauta acerca de que la modernización de nuestras instituciones es un aspecto recurrente y que no puede dejar de analizarse en una sociedad altamente dinámica como en la que vivimos, por tanto, la transformación de las entidades gubernamentales es indispensable para estar a la altura de las exigencias y necesidades que tiene una nación como la nuestra.

Particularmente, bajo el contexto que todos vivimos con la emergencia sanitaria desatada en 2019 y con base en información de diversos parlamentos del mundo, en el artículo de inicio, *Parlamento electrónico (e-parliament): alcances y buenas prácticas internacionales*, se examina la relación e influencia de la digitalización parlamentaria en la democracia, donde la autora Adela Beatriz Santos Domínguez resalta como tensiones para este tipo de análisis, las percepciones públicas y los contextos sociopolíticos, y además, plasma los desafíos por atender en materia de la equidad de acceso, la alfabetización digital y la ciberseguridad.

Siguiendo la línea de los avances e innovaciones tecnológicas, así como su impacto en el día a día de nuestra sociedad, Vicente Said Morales Salgado nos acerca a un tema por demás importante: las subastas públicas electrónicas para la contratación de servicios o bienes que requiere el sector público. En la obra *Métodos de subastas electrónicas para compra y contratación pública* se ponen sobre la mesa varios escenarios que nos orientan acerca de las ventajas y desventajas de un sistema electrónico que se ha implementado en diversas latitudes, cuyo objetivo medular es dar a conocer una alternativa de mecanismo de compra y contratación más eficaz y transparente para el sector público.

Posteriormente damos paso a la colaboración *Geopolítica nacional en el siglo XXI: el caso de la alimentación*, de Irving Ilie Gómez Lara, quien, con un peculiar estilo, nos urge en la necesidad de construir una base agrícola-productiva nacional que permita conseguir la autosuficiencia agroalimentaria. Esta propuesta se centra en la búsqueda de elementos que permitan la creación de instituciones que eviten la dependencia de México hacia las importaciones de alimentos, situación que se remonta hasta las políticas implementadas en los años 80 del siglo pasado.

Sin abandonar el canon que enmarca el artículo anterior —que nos centra en la idea de que los sucesos que rigen nuestra vida nacional tienen su origen en los acontecimientos de la agenda política internacional—, Rocío Hernández Vite coloca al turismo sustentable como ejemplo de ello en su investigación *La apropiación territorial en México basada en la estrategia del turismo sustentable*, sector económico que, a pesar de sus innegables beneficios, es impulsado desde una estrategia global de producción que fomenta en México la apropiación privada de grandes espacios territoriales, y consecuentemente, la exclusión económica y social, así como la destrucción de la naturaleza.

A partir del “pluralismo jurídico” —figura que concibe la existencia de al menos dos ordenamientos normativos que comparten el mismo lugar, tiempo y vigencia—, Mario Eduardo Maldonado Smith, sin perder de vista las tensiones de vigencia, complementariedad, armonización, fórmulas de resolución de antinomias o de colisión de principios, en su artículo titulado *Sistemas normativos indígenas. Consideraciones de orden general y oportunidades de reflexión desde una perspectiva legislativa*, argumenta por qué las autoridades del Estado se encuentran obligadas a reconocer y respetar los sistemas normativos indígenas. Esto muestra la necesidad de contar con normas claras de armonización, tales como el diálogo intercultural, el enfoque de multiculturalidad y el principio de maximización de autonomía.

A través de un interesante ejercicio de comparación entre dos periodos de creación de jurisprudencia en el sistema jurídico mexicano, Josué Antonio Hernández Osorio concentra su investigación en la figura del precedente judicial, el cual es adoptado por la jurisprudencia mexicana a partir de la reforma al Poder Judicial suscitada en 2021. Así, en *El precedente judicial y su incorporación al sistema jurídico mexicano* es posible hallar, además de un indispensable repaso doctrinal sobre la figura del precedente, un recorrido en el que Hernández Osorio evidencia las ventajas y pendientes que ha dejado la citada reforma, enmarcando las áreas de oportunidad que tiene por delante el Poder Legislativo en busca de robustecer esta figura judicial.

Como bien lo enmarca Miguel Copil Estrada Ramírez en *Declaración de procedencia: alcances jurídicos de su determinación por la Cámara de Diputados federal*, la declaración de procedencia es una de las funciones que caracterizan

de manera sustantiva a la Cámara de Diputados, pues, a la par de la actividad legislativa, es una atribución exclusiva de este órgano legislativo que permite el control político a nivel constitucional. Con el objetivo de afinar este instrumento que favorece en buena medida la división de poderes en México, en esta investigación se analiza la viabilidad de realizar modificaciones que permitan precisar las facultades que al respecto tienen los congresos locales, así como adecuar la normatividad reglamentaria del texto constitucional en aras de una mayor precisión y funcionalidad.

En un tema que a todos nos duele como sociedad, Gustavo Eduardo Marín Hernández, en su *Diagnóstico legislativo para el Congreso de la Unión en materia de trata de personas* retoma una problemática que tendría que ser considerada tantas veces como sea posible: la de la trata de personas, flagelo social que amerita la atención permanente de toda autoridad del Estado para no ceder ante las insanas pretensiones de las fuerzas que alientan este delito en sus diversas modalidades. Con esta aportación, el politólogo ofrece un esquema legislativo acerca de la regulación del delito y brinda una orientación sobre los aspectos normativos que deben actualizarse, particularmente desde el Congreso de la Unión, en función de su evidente desactualización, que en buena medida impacta en la prevención, investigación, sanción y erradicación de esta figura delictiva.

Bajo una línea de actuación conjunta entre el parlamento, las políticas públicas y las políticas presupuestarias, Sergio Federico Sierra Romero, en *Agenda parlamentaria e incorporación al trabajo de la población joven en México* rescata los pendientes que, a partir de diversos compromisos internacionales y acuerdos firmados, se tienen que atender para impulsar la participación de los jóvenes de entre 15 y 29 años de edad, en fuentes de trabajo decentes, en las que se eviten condiciones laborales precarias, se promueva la cohesión social y se desaliente la creciente violencia juvenil.

Como podrá apreciar nuestro lector, tiene en sus manos una edición con diversas investigaciones que encuentran su justificación en el ambiente parlamentario; no obstante, los retos que en ellas se señalan involucran a más de una institución, lo que nos genera un mayor compromiso para difundir estos trabajos y las reflexiones que de ellas se desprenden, con el firme propósito de seguir

contribuyendo desde esta trinchera en la construcción de una mejor sociedad para todas y todos los mexicanos.

Hugo Christian Rosas de León

Secretario de Servicios Parlamentarios

PARLAMENTO ELECTRÓNICO (E-PARLIAMENT): ALCANCES Y BUENAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES

ELECTRONIC PARLIAMENT (E-PARLIAMENT): SCOPE AND INTERNATIONAL BEST PRACTICES

Adela Beatriz SANTOS DOMÍNGUEZ¹

RESUMEN: El artículo examina la transformación digital de algunos parlamentos durante la pandemia de COVID-19 y su influencia en la democracia. Mediante una metodología mixta, que combina análisis correlacional y comparativo, se analizan datos del Proyecto Variedades de la Democracia (V-DEM) y los índices de la ONU sobre desarrollo electrónico y e-participación. Entre los hallazgos se destaca una correlación positiva entre el gobierno electrónico y la democracia liberal, y una moderada entre democracia participativa y participación electrónica, sugiriendo una interacción significativa entre la digitalización parlamentaria y el fortalecimiento democrático. Mediante un enfoque comparativo, se exploran los efectos y consecuencias de la adaptación tecnológica en los parlamentos del Reino Unido, Bélgica, Chile y España, destacando las variaciones y similitudes en sus procesos de integración tecnológica.

PALABRAS CLAVE: Parlamento abierto, democracia digital, participación, prácticas democráticas, e-gobierno.

ABSTRACT: The article examines the digital transformation of some parliaments during the COVID-19 pandemic and its influence on democracy. Using a mixed methodology, combining correlational and comparative analysis, it analyzes democracy data from the V-DEM Project and the UN indices on e-development and e-participation are analyzed. The findings include a positive correlation is highlighted between e-government and liberal democracy, and a moderate one between participatory democracy and e-participation, suggesting a significant interaction between parliamentary digitization and democratic strengthening. Through a comparative approach, the effects and consequences of technological adaptation in the parliaments of the United Kingdom, Belgium, Chile and Spain are explored, highlighting the variations and similarities in their technological integration processes.

KEYWORDS: Open parliamentary, digital democracy, participation, democratic practices, e-government.

¹ Investigadora A en Organización Internacional adscrita al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP). Maestra en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Marco crítico,* III. *Metodología.* IV. *Resultados.* V. *Caso mexicano.* VI. *Discusión.* VII. *Conclusiones.* VIII. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

La pandemia de COVID-19 catalizó una transformación tecnológica en los parlamentos a nivel mundial, destacando la importancia del parlamento electrónico (*e-parliament*) como una herramienta fundamental en respuesta a los desafíos actuales en materia de gobernanza y participación democrática. La adopción de esta herramienta ha permitido a los legisladores el acceso a información y documentos de manera más ágil y eficiente, reduciendo potencialmente el tiempo y los costos asociados al proceso de toma de decisiones. De acuerdo con el análisis realizado por Tchintian, Abdala y Bertazzo,² en respuesta a la crisis sanitaria, al menos 36 parlamentos alrededor del mundo implementaron tecnologías para realizar reuniones de comisión.³ Adicionalmente, 27 parlamentos habilitaron sesiones plenarias virtuales⁴ y 24 permitieron el voto remoto.⁵

En este contexto, se plantea como hipótesis inicial que existe una correlación positiva entre la efectiva implementación del parlamento electrónico y el fortalecimiento de la democracia liberal, índice generado por el Proyecto

² Abdala, Bertazzo, y Tchintian, “Modernizar la Cámara de Diputados. Adaptaciones durante la pandemia”, 4–6.

³ Entre estos parlamentos se encuentran Argentina, Baréin, Bélgica, Bolivia, Brasil, Cabo Verde, Canadá, Chile, Colombia, Croacia, Dinamarca, Ecuador, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, España, Francia, Guatemala, Honduras, Italia, Jamaica, Luxemburgo, Moldavia, México, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay, el Parlamento Europeo, Perú, el Reino Unido, la República Checa, Rumania, Sudáfrica, Suiza, Túnez, Ucrania y Uruguay. *Ibid.*

⁴ Estas legislaturas incluyen a Argentina, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, Emiratos Árabes Unidos, España, Estonia, Finlandia, Honduras, Letonia, Luxemburgo, Maldivas, Mongolia, Panamá, Paraguay, el Parlamento Europeo, Perú, Polonia, el Reino Unido, Rumania, Sudáfrica, Tanzania y Túnez. *Ibid.*

⁵ Argentina, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, España, Honduras, Letonia, Luxemburgo, Maldivas, Mongolia, Panamá, Paraguay, el Parlamento Europeo, Perú, Polonia, el Reino Unido, Rumania, Sudáfrica, Tanzania y Túnez. *Ibid.*

V-Dem.⁶ Se sugiere que dicha implementación tuvo un impacto en la mejora de la calidad democrática y en la participación ciudadana durante la pandemia. Utilizando un enfoque correlacional, examinamos las variables de participación democrática,⁷ el índice de democracia liberal⁸ de V-Dem y los índices de desarrollo de gobierno electrónico (IDE),⁹ *e-participación* (EPI)¹⁰ y servicios en línea, de la base de datos de gobierno electrónico de Naciones Unidas.

Ciertamente, podría ser prematuro identificar impactos significativos considerando el corto tiempo de implementación de estas innovaciones, que en su mayoría sucedieron entre 2019 y 2021. Por ello, el estudio también incorpora la identificación de prácticas de *e-parliament* a nivel internacional que han persistido más allá de la emergencia sanitaria, específicamente en países como Reino Unido, Bélgica, España, Brasil y Chile, estableciendo así un marco de referencia para futuras indagaciones sobre la democracia digital.

La estructura de la investigación se divide en cinco secciones adicionales a la introducción. En las dos primeras, se define un marco crítico que incluye conceptos esenciales para entender el gobierno abierto, la democracia digital y el parlamento abierto, junto con una revisión de estudios recientes sobre el impacto de la digitalización en la participación ciudadana y la toma de decisiones políticas, así como los detalles metodológicos del estudio. El

6 V-Dem es un proyecto de investigación que se enfoca en conceptualizar y medir diferentes facetas de la democracia y la gobernanza. V-Dem distingue entre varias formas de democracia, como la liberal, la electoral, la participativa, la deliberativa y la igualitaria, y proporciona datos comparativos sobre estos aspectos para una gran cantidad de países a lo largo del tiempo. Véase Marquardt, Kyle, “V-Dem Methodology”, acceso el 19 de noviembre de 2024, <https://www.v-dem.net/about/v-dem-project/methodology/>.

7 El índice de democracia participativa (D) (v2x_partipdem), gestionado por Jan Teorell, mide hasta qué punto se alcanza el ideal de la democracia participativa. Este principio democrático enfatiza la participación activa de los ciudadanos en todos los procesos políticos, tanto electorales como no electorales, y se basa en la preocupación por una práctica fundamental de la democracia electoral: la delegación de autoridad en representantes. Cfr. Gerring et al., “Codebook v13”, 45.

8 Cfr. *Ibid.* El índice de democracia liberal (D) (v2x_libdem), dirigido por Jan Teorell, evalúa en qué medida se alcanza el ideal de la democracia liberal. Este enfoque de la democracia pone énfasis en proteger los derechos individuales y de las minorías contra la tiranía del estado y la mayoría.

9 El índice de desarrollo de gobierno electrónico considera tanto el desarrollo de sitios web gubernamentales como la infraestructura y los niveles educativos del país, reflejando cómo se utilizan las tecnologías de la información para fomentar el acceso y la inclusión ciudadana. Cfr. UN E-Government Knowledgebase, “E-Government Development Index (EGDI)”, acceso el 23 de noviembre de 2023, <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/-E-Government-Development-Index>.

10 El índice de *e-participación* evalúa cómo los gobiernos involucran a los ciudadanos en procesos digitales. Se desarrolla en tres etapas: 1) Información electrónica (*e-information*): El gobierno proporciona información básica a los ciudadanos. 2) Consulta electrónica (*e-consultation*): Se invita a los ciudadanos a aportar sus opiniones y comentarios. 3) Toma de decisiones electrónica (*e-decision-making*): Los ciudadanos participan activamente en el proceso de formulación de políticas. Véase UN E-Government Knowledgebase, “E-Participation Index”, acceso el 23 de noviembre de 2023, <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/E-Participation-Index>.

apartado siguiente detalla los resultados del estudio correlacional y la identificación de buenas prácticas en los países mencionados, incluyendo avances del caso mexicano. Posteriormente, se discuten los retos identificados y las posibles implicaciones democráticas del e-parliament, enfatizando las diferencias observadas en la adaptación tecnológica a nivel mundial debido a factores políticos, económicos, sociales y tecnológicos.

A pesar de los esfuerzos por presentar resultados con el mayor rigor posible, es crucial reconocer las limitaciones del estudio. La utilización del proyecto V-Dem como indicador de democracia liberal podría ser objeto de debate debido a las diversas perspectivas existentes en ciencia política sobre la medición de la democracia. Además, el enfoque en correlaciones entre variables podría no capturar completamente todos los factores que influyen en estas variables, como el contexto institucional, político, social o cultural. Además, la ausencia de encuestas de percepción pública limita la evaluación de cómo la ciudadanía valora la implementación del *e-parliament*, lo que a su vez podría afectar la comprensión de su impacto en la participación ciudadana y la democracia. Por otro lado, el análisis comparativo se enfoca en casos seleccionados pospandemia, lo que podría excluir otros ejemplos relevantes.

Finalmente, aunque se reconoce la importancia de considerar los riesgos de la digitalización parlamentaria, no se proporciona un análisis exhaustivo de estos riesgos, lo que podría ser un aspecto por explorar en futuras investigaciones. La digitalización parlamentaria es un fenómeno complejo y multifacético, y a pesar del enfoque mixto empleado, algunas dimensiones pueden no ser completamente exploradas debido a la naturaleza limitada del estudio. Estas limitaciones metodológicas se presentan con el fin de fomentar una evaluación crítica y transparente de la investigación y sus resultados, así como para guiar investigaciones futuras en este campo.

II. MARCO CRÍTICO

Este apartado describe la transformación digital en el ámbito de las prácticas democráticas y legislativas, articulándose en dos segmentos distintos: el primero establece un marco teórico donde se definen y contextualizan conceptos clave como gobierno abierto, democracia digital y parlamento abierto, sentando las bases teóricas para una comprensión integral. El segundo segmento, se enfoca en la evaluación de estudios recientes que examinan

el impacto de la digitalización en la participación ciudadana y la toma de decisiones políticas, destacando particularmente la integración de tecnologías emergentes como la inteligencia artificial y sus implicaciones en la dinámica democrática.

1. Conceptos clave

Para establecer una jerarquía conceptual coherente en relación con la transformación digital de las prácticas democráticas y legislativas, es imprescindible comenzar con el concepto de *gobierno abierto*¹¹ como el marco más amplio. De acuerdo con Ramírez-Alujas, el gobierno abierto es un paradigma que enfatiza la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas, y es fundamental para comprender la evolución hacia estructuras políticas más interactivas y accesibles.¹²

Dentro de este marco de gobierno abierto, *la democracia digital* encapsula la transformación de las prácticas democráticas a través de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).¹³ Sin embargo, lo relevante de estos componentes es que tienen un impacto directo en el proceso democrático y la participación política.¹⁴ En este sentido, se puede asumir que la democracia digital se trata más bien de la aplicación de las tecnologías digitales y de la información para potenciar la participación política y el compromiso cívico.

El concepto de ‘parlamento abierto’ emana del ‘gobierno abierto’, integrado en el marco estratégico de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)¹⁵ para promover un ‘Estado abierto’. Desde esta perspectiva, se refuerza la idea de que la apertura en el ámbito parlamentario representa una extensión lógica del gobierno abierto, subrayando la necesidad de garantizar el acceso a la

11 El término de *gobierno abierto* fue introducido por primera vez en los Estados Unidos durante la presidencia de Barack Obama en 2009, en el memorando de Transparencia y Gobierno Abierto. Véase The White House, “Transparency and Open Government, Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies”, enero 21 de 2009, acceso el 12 de octubre de 2023, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>.

12 Ramírez-Alujas, “Gobierno abierto y modernización de la gestión Pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales”, 99–125.

13 Brum Bernardes y Batista Mitozo, “Inovações digitais para os Paramentos: Pesquisa e Prática”, 17–48.

14 Congge *et al.*, “Digital democracy: A systematic literature review”, 1–10.

15 El alcance de las políticas de gobierno abierto se concretó en el año 2011 con el lanzamiento de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), durante el 66° período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Actualmente, incluye 74 países. Véase Open Government Partnership, “Estrategia de OGP 2023-2028”, acceso el 28 de octubre de 2023, <https://www.opengovpartnership.org/estrategia-de-ogp-2023-2028/>.

información legislativa y la implementación de mecanismos que fomenten la participación pública.¹⁶

Los elementos que distinguen a un Parlamento Abierto (PA), de acuerdo con los criterios establecidos por la Alianza para el Parlamento Abierto (APA), se destacan aspectos como el derecho a la información, la participación ciudadana y la rendición de cuentas, la disponibilidad de información parlamentaria, la transparencia, el acceso a información histórica, la promoción de datos abiertos y *software* público, la importancia de la accesibilidad y la difusión de información, la atención a conflictos de interés y la promulgación de legislación que respalde los principios del gobierno abierto.¹⁷

Es importante subrayar que estos elementos no necesariamente implican la plena digitalización del parlamento ni la adopción de cambios significativos en los procesos parlamentarios, como el voto electrónico o las sesiones a distancia. La disponibilidad de datos abiertos puede implicar la publicación de documentos escaneados en línea, lo que no constituye un parlamento completamente digital. En última instancia, el enfoque de parlamento abierto se centra en mejorar la accesibilidad y la participación ciudadana, en gran medida a través de plataformas web, pero no necesariamente transforma por completo la naturaleza de las operaciones parlamentarias hacia lo digital.

En este sentido, la discusión acerca de los conceptos de *parlamento abierto*, *digital* y *electrónico*¹⁸ se ubica en un nivel específico dentro del contexto de la democracia digital. Pablo García Mexía y Manuel Pereira González resaltan la transformación digital de las instituciones parlamentarias no sólo como un proceso operativo, sino como un imperativo estratégico para la toma de decisiones. Este enfoque implica ajustar la autonomía parlamentaria a la era digital, fomentando la autonomía tecnológica del Parlamento.¹⁹

¹⁶ Véase Open Government Partnership, “Parlamentos abiertos”, acceso el 28 de octubre de 2023, <https://www.opengovpartnership.org/es/policy-area/open-parliaments/>.

¹⁷ Véase Alianza para el Parlamento Abierto, “Principios de Parlamento Abierto en México”, acceso el 23 de octubre de 2023, <https://www.parlamentoabierto.mx/principios/>.

¹⁸ Este concepto ha evolucionado desde su concepción en la Conferencia Mundial sobre el *e-Parliament* en 2007, reflejando la adaptación de la autonomía parlamentaria a la era digital y promoviendo la autonomía tecnológica del Parlamento. La Conferencia Mundial sobre el Parlamento Electrónico, convocada anualmente o cada dos años, ha servido como un foro internacional clave para el intercambio de experiencias y mejores prácticas en la incorporación de las TIC en los procesos parlamentarios. Véase Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, “La Conferencia Mundial sobre el Parlamento Electrónico, la diplomacia parlamentaria y la BCN”, 5 de julio de 2016, acceso el 7 de octubre de 2023, <https://www.bcn.cl/portal/noticias?id=ben-conferencia-mundial-parlamento-electronico>.

¹⁹ Mexía y González, “Parlamento y Ejecutivo en la era digital ¿hacia la autonomía tecnológica de las Cámaras?”, 247–270.

Al respecto, la Unión Interparlamentaria (UIP) conceptualiza desde el 2008, el *e-Parliament* como una entidad que coloca las tecnologías, el conocimiento y los estándares en el núcleo de sus procesos de negocio, encarnando valores de colaboración, inclusividad, participación y apertura hacia la ciudadanía.²⁰ Esta definición trasciende la mera adopción tecnológica, englobando aspectos de gobernanza, transformación y eficiencia que implica un cambio paradigmático en la relación entre los ciudadanos y sus representantes políticos.

En este contexto, sostenemos que la digitalización no sólo conlleva una mejora en los procedimientos legislativos, que abarca desde la gestión documental hasta la comunicación entre parlamentarios y la organización de sesiones parlamentarias —lo que potencialmente podría resultar en una toma de decisiones más eficaz y ágil— sino también redefine la naturaleza de la participación ciudadana, transformando a los ciudadanos de observadores pasivos a actores activos en la formulación de políticas públicas. Sin embargo, es importante reconocer que este proceso de digitalización no es uniforme ni necesariamente progresivo y/o lineal.

La variedad en la conceptualización y aplicación de las técnicas y aplicaciones digitales en los parlamentos es un aspecto clave a considerar. Por un lado, Eva Campos-Domínguez propone una perspectiva donde la digitalización sigue una progresión lineal, empezando por mejoras técnicas administrativas y avanzando hacia una interacción más dinámica y participativa con la ciudadanía, culminando en lo que se podría describir como un parlamento abierto.²¹ Esta visión sugiere un desarrollo secuencial y directo en la digitalización parlamentaria.

Por otro lado, Cristiane Brum Bernardes e Isabelle Batista Mitozo presentan una perspectiva diferente, argumentando que la diversidad de enfoques y aplicaciones de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la esfera legislativa, junto con la variabilidad en la conceptualización de estas prácticas, refleja una realidad más compleja y heterogénea.²² En este enfoque, la digitalización no se ve como un proceso lineal, sino como uno que varía dependiendo de las características específicas de cada parlamento,

²⁰ British Group/ Inter-Parliamentary Union, “2020 World e-Parliament report: COVID-19 has accelerated modernization of parliaments”, 27 de julio de 2021, acceso el 19 de enero de 2023, <https://www.bgipu.org/activity-reports/new-ipu-world-e-parliament-report-covid-19-has-accelerated-modernization-of-parliaments/>.

²¹ Campos Domínguez, “Historia, concepto y evolución del Parlamento 2.0”, 31–60.

²² Véase Brum Bernardes y Batista Mitozo, *op. cit.*, 17-48.

centrándose en cómo el uso de tecnologías digitales, especialmente Internet, puede contribuir a acortar la brecha entre la sociedad civil y la esfera política.

En este contexto de diversidad y complejidad en la digitalización de los parlamentos, es esencial hacer énfasis en que la transformación digital también redefine la naturaleza de la participación ciudadana. Es decir, busca elevar a los ciudadanos de un papel pasivo como observadores a actores activos en la formulación de políticas públicas. Esto como resultado de la disponibilidad de información y recursos educativos en formatos digitales, y del acceso conveniente al parlamento y sus actividades a través de dispositivos móviles. Estos factores son cruciales para incrementar la conciencia política y fomentar una participación activa y consciente de la ciudadanía en el proceso político.

Bajo este supuesto, la transición hacia un parlamento electrónico también entraña otros desafíos significativos. La brecha digital, por ejemplo, puede limitar el acceso a la información para ciertos grupos sociales, mientras que la creciente dependencia de la tecnología genera preocupaciones relacionadas con la seguridad y la privacidad de los datos. Por lo tanto, el proceso de transformación hacia un e-Parliament debe ser abordado de manera holística y reflexiva, asegurando que los beneficios de la digitalización se distribuyan de manera equitativa y que se mitiguen los riesgos potenciales.

2. Aparato crítico

En las últimas décadas, la democracia digital y el parlamento electrónico han experimentado un notable crecimiento, impulsados por la globalización y los avances acelerados en tecnología. Esta evolución representa una transformación fundamental en la forma en que los ciudadanos participan en los procesos democráticos y en la toma de decisiones políticas. El estudio de Umar Congge, María-Dolores Guillamón, Achmad Nurmandi; Salahudin e Iradhad Taqwa Sihidi destaca una tendencia importante en la investigación académica de este campo.²³ Al examinar la evolución de los estudios sobre democracia digital desde 2014 hasta 2021, se identifica un aumento sostenido en la investigación, pero con ciertas fluctuaciones. Dicho incremento refleja un interés creciente y continuo en esta área, subrayando su importancia en el contexto contemporáneo. En este segmento del estudio nos centramos en examinar una selección de investigaciones recientes que aportan perspectivas

²³ Véase Congge *et al.*, *op. cit.*, 1-10.

enriquecedoras sobre la interrelación entre la digitalización, la participación ciudadana y la democracia con el propósito de proporcionar un marco crítico y actualizado para profundizar en las discusiones relacionadas con el parlamento electrónico y su impacto en la dinámica democrática moderna.

El estudio de Loredana Simionov, Ramona Țigănașu y Gabriela Carmen Pascariu emerge como un punto de partida fundamental para esta investigación.²⁴ Su estudio sobre la digitalización acelerada durante la pandemia de Coronavirus ilustra cómo este proceso está destinado a reconfigurar la sociedad más allá de la emergencia sanitaria. Ellas argumentan que este cambio trae consigo beneficios y potenciales riesgos, especialmente en términos de desigualdades digitales, y subrayan la necesidad de un marco legislativo robusto, recursos adecuados y un gobierno comprometido para implementar eficazmente las tecnologías de la información a gran escala.

Su estudio evalúa las condicionalidades entre la democracia participativa y la digitalización dentro de los Estados miembros de la Unión Europea, examinando las interdependencias entre gobernanza, democracia y digitalización desde la perspectiva de la dinámica de las diferenciaciones estructurales Este-Oeste. Este enfoque les permite destacar variaciones significativas en la participación cívica y la confianza institucional, encontrando una correlación positiva entre la calidad institucional y el desarrollo económico, enfatizando la importancia de la colaboración entre instituciones formales e informales.²⁵

Este enfoque comparativo aporta una perspectiva valiosa para entender la complejidad y multidimensionalidad de la digitalización en el contexto democrático, mostrando que la digitalización no es sólo un proceso tecnológico, sino también un fenómeno intrínsecamente ligado a la estructura y práctica de la democracia. Además, al analizar las diferenciaciones estructurales entre Europa Occidental y Oriental, el estudio aporta una comprensión crucial de cómo la historia, la cultura y la política influyen en la adopción y el impacto de la digitalización.

Por otro lado, el estudio de Sveinung Legard y Sissel Hovik²⁶ se enfoca en el impacto de la digitalización en la participación ciudadana en el contexto urbano. Examina tres modelos de *e-participación* en Madrid, Melbourne y Oslo, destacando cómo varían la inclusión, la deliberación y el control popular

²⁴ Simionov, Țigănașu y Pascariu, “The Relationship Between Participatory Democracy and Digitalization in Europe: Is There an East-West Divide?”, 27–124.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Legard y Hovik, “The Impact of Digital Participation on Democratic Urban Governance”, 167–90.

en cada uno de estos modelos. Además, la calidad de la deliberación en línea y el grado de influencia de los ciudadanos en la toma de decisiones cambian según el modelo. Madrid intentó crear un espacio deliberativo digital, pero enfrentó desafíos como la sobrecarga de información y la participación superficial. Estos hallazgos son relevantes para nuestra investigación sobre buenas prácticas en parlamentos electrónicos y democracia, ya que subrayan la importancia de abordar la equidad en la participación digital, mejorar la calidad de la deliberación en línea y garantizar un control popular efectivo en el proceso político.

Roxanne Missingham destaca la importancia del acceso a la información parlamentaria y cómo las necesidades en línea de los ciudadanos y los miembros del parlamento están cambiando. Missingham se centró en analizar el Parlamento de Australia, que utiliza tecnologías digitales para mejorar la participación y la comunicación con los ciudadanos. Como bibliotecaria parlamentaria identificó las prioridades del sitio web a partir de la información más utilizada, como los datos de contacto de los miembros del parlamento, proyectos de ley y comités.²⁷ Esto sugiere la necesidad de diseñar sitios web parlamentarios que satisfagan las necesidades reales de los usuarios, y con ello, aumentar la interacción y, por ende, la participación ciudadana.

En las publicaciones más recientes, se aborda un aspecto fundamental en la transformación democrática en la era digital: el uso de la Inteligencia Artificial (IA). Esta avanzada tecnología plantea nuevas interrogantes sobre las posibilidades inimaginables que ofrece en el ámbito parlamentario. Autores como Savaget, Chiarini y Evans se centran en el empleo de la IA para procesar datos gubernamentales en línea y promover la auditoría cívica, lo que arroja luz sobre cómo las tecnologías emergentes pueden tener un impacto significativo en la participación de los ciudadanos en los procesos democráticos.²⁸

Además, el estudio titulado “*Smart Parliaments: Data-Driven Democracy*” reúne a expertos que exploran las vastas posibilidades que las redes de expertos pueden ofrecer al estudio de los parlamentos en el contexto digital.²⁹ Krimpas Panagiotis y Giovani Afroditi muestran cómo la tecnología de reconocimiento óptico de caracteres (OCR) y el enfoque “datos primero” permiten el análisis

27 Missingham, “E-parliament: Opening the door”, 426–34.

28 Savaget, Chiarini, y Evans, “Empowering political participation through artificial intelligence”, 369–80.

29 Panagiotis y Afroditi, “Terminology Issues in Parliamentary Discourse”, 3–6.

de extensos conjuntos de datos parlamentarios, contribuyendo al desarrollo de las humanidades digitales.³⁰

En la misma publicación, Juan de Dios Cincunegui analiza la oportunidad para los parlamentos y los parlamentarios de adoptar innovaciones tecnológicas en diplomacia, relaciones internacionales y cooperación.³¹ Esto implica la interoperabilidad entre los poderes legislativo y ejecutivo, así como la interacción sistémica con sistemas de ciencia, tecnología e innovación. Requiere no sólo un considerable desarrollo de modelos de gobierno electrónico, sino también la actualización de las estructuras parlamentarias, los procesos y, en particular, los sistemas de información y comunicación.

Al respecto, la Alianza de Gobierno Abierto (OGP) destaca la creciente importancia del gobierno electrónico, especialmente en la toma de decisiones automatizada, usada para tareas como evaluar la elegibilidad para beneficios gubernamentales, detectar fraudes y asignar recursos. Sin embargo, señala la necesidad de supervisión y salvaguardias para prevenir sesgos. En este sentido, la OGP recomienda mejorar la transparencia y supervisión pública de la inteligencia artificial y los marcos de protección de datos, incluyendo la publicación de registros de transparencia para algoritmos y la implementación de mecanismos de quejas públicas y agencias de supervisión independientes.³²

En definitiva, la incorporación de tecnologías avanzadas en los ámbitos parlamentario y gubernamental no es únicamente una tendencia inevitable, sino una necesidad imperativa en la era digital. Mientras que estas tecnologías prometen una mayor eficiencia, accesibilidad y transparencia, su adopción conlleva desafíos significativos, especialmente en términos de ética, equidad y supervisión. La clave para una transición exitosa hacia un parlamentarismo y gobierno electrónico más inteligente y basado en datos radica en equilibrar la innovación tecnológica con salvaguardias robustas, garantizando así que la digitalización sirva al bienestar público y fortalezca los principios democráticos.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Cincunegui, “Parliamentary Diplomacy and the International Relations of Parliaments: Challenges and Opportunities in the Face of Digital Transformation”, 57–84.

³² Véase Open Government Partnership, “Guía de Gobierno Abierto – Gobernanza digital, Toma de decisiones automatizada, algoritmos e inteligencia artificial”, acceso el 12 de noviembre de 2023, <https://www.opengovpartnership.org/open-gov-guide/digital-governance-automated-decision-making/>.

III. METODOLOGÍA

La naturaleza en constante evolución de la tecnología y los dinámicos escenarios políticos globales subrayan la necesidad de una actualización y adaptación continua de nuestras investigaciones. Por ello, este estudio no sólo se enfoca en un análisis específico, sino que también se enmarca dentro de una revisión de literatura más amplia. Este enfoque busca incorporar investigaciones adicionales para desarrollar una comprensión más holística y diversificada de cómo la digitalización interactúa con la democracia en diversos contextos a nivel mundial. Reconociendo la rapidez con la que cambian tanto la tecnología como los contextos políticos, este estudio aspira a contribuir a un cuerpo de conocimiento que sea tanto actual como relevante para el análisis continuo de estos fenómenos.

Como se planteó en la introducción, el objetivo principal de este estudio es explorar la correlación entre la implementación de parlamentos electrónicos y la mejora en las variables de democracia liberal, especialmente en el contexto de las prácticas implementadas durante la pandemia de COVID-19, en la que algunos procesos fueron incluso institucionalizados mediante la norma. Para llevar a cabo este estudio, se utilizaron dos bases de datos principales: la de V-Dem (*Varieties of Democracy*) para obtener los índices de índice de democracia participativa y de democracia liberal; y la base de datos de gobierno electrónico de Naciones Unidas (*UN e-Government Knowledgebase*) para los índices relacionados con la tecnología gubernamental (índice de desarrollo de e-gobierno –IDE–, el índice de e-participación –EPI– y el índice de servicios en línea), todos del año 2022, en consideración de que es el año más actual y posterior a la implementación de los cambios implementados durante la pandemia. La elección de estas fuentes asegura la obtención de datos fiables y comparables a nivel internacional.

En cuanto a las herramientas de análisis de datos, se optó por *Python* debido a su versatilidad y potencia. Se utilizó *Pandas* para el manejo y análisis de grandes conjuntos de datos, y *Seaborn* para la visualización efectiva de los resultados. El coeficiente de correlación de Pearson se calculó mediante estas herramientas, permitiendo determinar la fuerza y dirección de las relaciones entre las diferentes variables estudiadas.

El enfoque metodológico adoptado fue bifásico:

- **Análisis de correlación:** Se realizó un análisis de correlación para identificar patrones y tendencias entre los distintos índices de democracia y las variables de tecnología gubernamental.
- **Análisis comparativo.** Se efectuó un análisis comparativo en los parlamentos de cinco países específicos: Reino Unido, Bélgica, Chile, España y Brasil. Éstos fueron seleccionados con base en su estrategia de e-gobierno pospandemia identificado en el informe de la Unión Interparlamentaria (UIP), 2022³³, considerando también su diversidad geográfica, cultural y niveles de desarrollo institucional y tecnológico. Este enfoque comparativo proporciona una perspectiva más rica y matizada sobre los factores que influyen en la adaptación tecnológica en distintos entornos parlamentarios. Para realizar el análisis comparativo, se seleccionaron algunas variables cuantitativas que reflejan las dimensiones evaluadas por el proyecto *Varieties of Democracy* (V-Dem), como:
 - el índice democracia participativa,
 - democracia liberal,
 - democracia deliberativa,³⁴
 - restricciones legislativas al ejecutivo,³⁵
 - el componente participativo,³⁶ y

³³ UIP, “Informe mundial de 2022 sobre el parlamento electrónico. Los parlamentos después de la pandemia”.

³⁴ La democracia deliberativa se centra en el proceso por el cual se toman las decisiones en una polis o entidad política. En este enfoque, el proceso de toma de decisiones se basa en el razonamiento público enfocado en el bien común, en contraste con apelaciones emocionales, intereses particulares o coacción. Según este principio, la democracia requiere más que la simple agregación de preferencias preexistentes; implica un diálogo respetuoso en todos los niveles, desde la formación de preferencias hasta la decisión final, entre participantes informados y competentes que estén abiertos a la persuasión. Cfr. Gerring *et al.*, *op. cit.*, 45-46.

³⁵ El índice está diseñado para evaluar la capacidad del legislativo y de las agencias gubernamentales (como el contralor general, el fiscal general o el defensor del pueblo) para cuestionar, investigar y ejercer control sobre el poder ejecutivo. Cfr. *Ibid*, 51.

³⁶ Este principio enfatiza la participación activa de los ciudadanos en todos los procesos políticos, tanto electorales como no electorales, y se basa en la preocupación por una práctica fundamental de la democracia electoral: la delegación de autoridad a representantes. Por lo tanto, este modelo de democracia prefiere el gobierno directo de los ciudadanos, siempre que sea práctico, y toma como un hecho dado el sufragio, enfocándose en el compromiso en organizaciones de la sociedad civil, la democracia directa y los cuerpos electos subnacionales. Cfr. *Ibid*, p. 52.

- la participación de la sociedad civil.³⁷
- Además, se integraron los índices de infraestructura y servicios digitales de la base de conocimientos de gobierno electrónico de las Naciones Unidas. Complementariamente, se utilizó la base de datos del “*Legislative Openness Data Explorer*”, que incluye 47 preguntas sobre el nivel de transparencia y apertura parlamentaria.³⁸

Con base en esta información, se calculó un promedio para cada parlamento asignando puntajes de acuerdo con el color de la respuesta: verde (1 punto), amarillo (0.5 puntos), rojo (0 puntos) y gris (no aplicable). Este método de puntuación proporciona una métrica para evaluar de manera integral la apertura y la transparencia de los parlamentos en estudio. Se estableció una escala cualitativa para interpretar los valores numéricos de las variables:³⁹

- Muy alto: Valores iguales o superiores a 0.80.
- Alto: Valores entre 0.60 y 0.79.
- Medio: Valores entre 0.40 y 0.59.
- Bajo: Valores menores a 0.40.
- Nulo: Valores iguales a 0.00.

Posteriormente, se asignaron valores cualitativos a los países en función de sus puntuaciones numéricas, aplicando la escala previamente definida. Esta asignación permitió comparar los distintos países y destacar similitudes y diferencias en sus prácticas de gobierno abierto. Más allá de la identificación de patrones o tendencias transnacionales, el análisis comparativo proporciona una base para la elaboración de modelos o marcos teóricos que se inspiran en experiencias y prácticas sobresalientes a nivel internacional. Estos modelos podrían adaptarse y aplicarse a otros contextos parlamentarios y democráticos.

En última instancia, se realizó un ejercicio de investigación documental

³⁷ Este índice está diseñado para medir la robustez y la autonomía de la sociedad civil. *Ibid.*

³⁸ Legislative Openness Data Explorer, contiene 47 preguntas enfocadas en la apertura y transparencia de los parlamentos en las siguientes categorías: Sesiones plenarias, comisiones, administración, accesibilidad, ética y participación ciudadana. Véase UIP, “Legislative Openness Data Explorer”, Unión Interparlamentaria, acceso el 27 de octubre de 2023, <https://beta.openparldata.org>.

³⁹ La conversión de datos numéricos a una escala cualitativa permite una comparación más accesible y comprensible de los distintos niveles de prácticas de gobierno abierto entre los países. La escala se basa en percentiles y proporciona un marco para interpretar los datos en términos de bajo a muy alto rendimiento en cada índice.

con el objetivo de describir las prácticas de innovación digital implementadas en los parlamentos del Reino Unido, Bélgica, España, Chile y Brasil. La razón fundamental: comprender el impacto significativo que estas innovaciones han tenido en la gobernanza digital de cada país. Además, se busca identificar y evaluar los retos y consideraciones particulares a cada contexto parlamentario, desde la adaptación tecnológica hasta los equilibrios necesarios entre eficiencia operativa y principios democráticos. Este esfuerzo no se limita a documentar los cambios recientes en la gobernanza parlamentaria sino también proporcionar una base para futuras políticas y estrategias de digitalización, garantizando así una gobernanza más efectiva, inclusiva y transparente en un mundo cada vez más digitalizado.

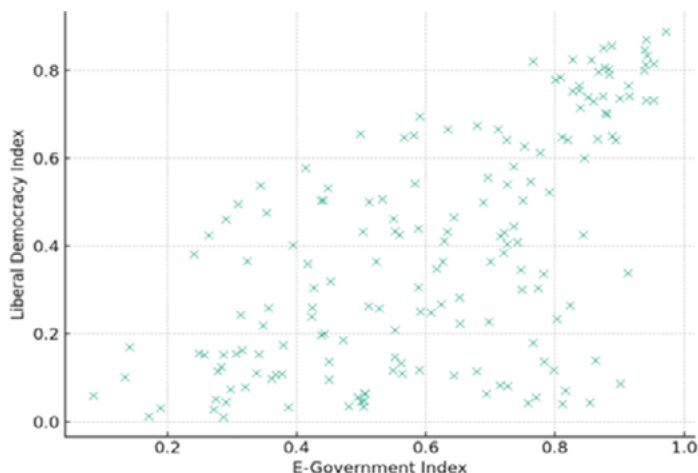
IV. RESULTADOS

Este estudio ha revelado hallazgos significativos que destacan la interconexión entre la digitalización y la democracia. Los resultados se presentan en dos subapartados: el primero expresa los resultados del análisis de correlación, explorando las relaciones entre gobierno electrónico y democracia liberal, democracia participativa y participación electrónica, así como entre servicios en línea y participación electrónica. El segundo subapartado profundiza en un análisis comparativo por país, examinando cómo estas correlaciones se manifiestan en diferentes contextos nacionales.

1. Análisis de correlación

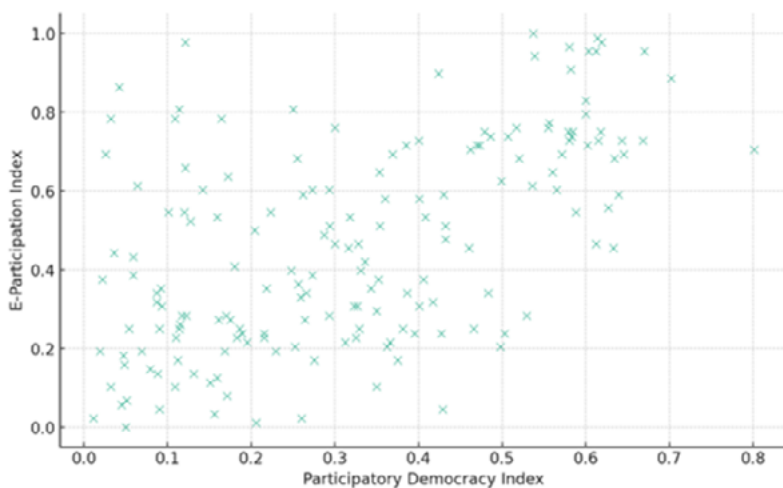
Democracia participativa y participación electrónica. La correlación moderada de 0.558 entre el índice de democracia participativa y la participación electrónica (EPI), sugiere una tendencia interesante. Este vínculo positivo indica que en los países con sistemas democráticos más inclusivos y participativos, la adopción de plataformas de participación electrónica es más efectiva y frecuente. Este hallazgo resalta la importancia de estructuras democráticas sólidas y receptivas como base para la integración exitosa de soluciones tecnológicas en los procesos políticos.

Gráfica 1. Correlación índice de e-gobierno e índice de democracia liberal



Fuente: Elaboración propia con base en V-Dem v-13 y Open UN e-Government Knowledgebase, 2022.

Gráfica 2. Correlación entre índice de democracia participativa y participación electrónica

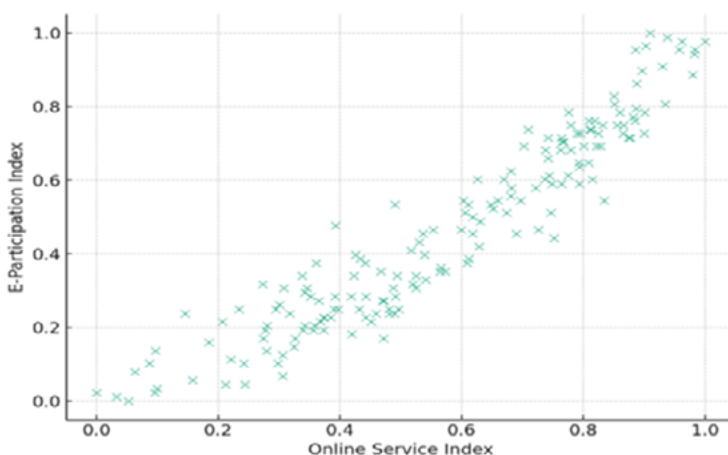


Fuente: Elaboración propia con base en V-Dem v-13 y Open UN e-Government Knowledgebase, 2022.

Índices de gobierno electrónico y democracia. El índice de desarrollo gobierno electrónico (IDE) mostró una correlación de 0.618 con el índice de democracia liberal, lo que indica una relación positiva entre la inversión en tecnologías de la información y la comunicación para la gestión pública y la promoción de prácticas democráticas. Esto sugiere que los esfuerzos para mejorar la infraestructura digital gubernamental pueden tener un efecto directo en la calidad de la democracia, facilitando procesos más abiertos, transparentes y participativos.

Servicios en línea y participación electrónica. El análisis reveló correlaciones significativamente altas entre el índice de servicios en línea y el índice de participación electrónica (EPI) (0.946). Estas fuertes correlaciones indican que una infraestructura de servicios en línea bien desarrollada está intrínsecamente ligada a niveles elevados de participación electrónica y a la eficacia del gobierno electrónico.

Gráfica 3. Correlación entre índice de servicios en línea y e-participación



Fuente: Elaboración propia con base en Open UN e-Government Knowledgebase, 2022.

La disposición de los puntos en el análisis visual muestra cómo los países con mayores niveles de democracia participativa también tienden a exhibir niveles más altos de participación electrónica. Este patrón refleja una relación simbiótica entre la inclusión política y la adopción de tecnologías digitales, lo que sugiere que el fomento de entornos

democráticos participativos puede ser un precursor clave para el éxito de la digitalización en el ámbito gubernamental.

2. Análisis comparativo: 5 casos internacionales

Los indicadores del análisis comparativo revelan tendencias y relaciones interesantes entre las dimensiones de gobierno abierto en los cinco países analizados. Y a pesar de que la mayoría de los países tienen clasificaciones altas o muy altas —lo que indica un fuerte enfoque en los servicios en línea y una infraestructura de telecomunicaciones robusta— existen notables diferencias en otros índices.

Por ejemplo, Bélgica, que ostenta un alto índice de democracia liberal, también muestra fortalezas en la democracia deliberativa y en las restricciones legislativas al ejecutivo, lo que sugiere una correlación positiva entre la calidad de la democracia liberal y un sistema político que favorece la deliberación y el control de los poderes gubernamentales. Esto podría interpretarse como un reflejo de un sistema político bien equilibrado que promueve la inclusión y el debate público en la toma de decisiones.

Por otro lado, la posición de Brasil con índices más bajos en democracia liberal y participativa indica que los países con estructuras democráticas menos consolidadas pueden enfrentar desafíos mayores en la integración efectiva de sus ciudadanos en los procesos democráticos. Sin embargo, el alto índice de Brasil en servicios en línea demuestra que incluso en contextos con limitaciones democráticas, puede haber un compromiso significativo con la modernización y la prestación de servicios públicos a través de la digitalización.

Por su parte, Chile presenta un alto índice en democracia liberal y deliberativa, así como una sólida participación de la sociedad civil, reflejando una democracia robusta donde la deliberación y la participación ciudadana son fundamentales. La alta puntuación en los índices de gobierno electrónico y e-participación, junto con un fuerte componente participativo, indica un enfoque efectivo en integrar la tecnología para facilitar la participación y transparencia. Esto podría sugerir que Chile está combinando exitosamente la tecnología con la tradición democrática para mejorar la gobernanza.

Asimismo, España destaca en democracia liberal y deliberativa, lo que indica una cultura política fuerte en términos de debate público y respeto por los principios democráticos. La alta calificación en gobierno electrónico y en

participación de la sociedad civil demuestra un compromiso con la inclusión digital y la transparencia. Sin embargo, la calificación media en transparencia y parlamento abierto podría señalar áreas para mejorar en la apertura y accesibilidad de las instituciones legislativas.

El Reino Unido, con altas puntuaciones en democracia liberal y deliberativa, muestra un ambiente político que valora el debate público y el respeto a los principios democráticos. A pesar de una calificación media en democracia participativa, la alta calificación en *e-participación* sugiere un esfuerzo efectivo por utilizar la tecnología para facilitar la participación ciudadana. La alta transparencia y apertura del parlamento indican un compromiso sólido con la rendición de cuentas y la accesibilidad pública.

En general, los hallazgos sugieren que una mayor transparencia y participación ciudadana están interrelacionadas con una mayor confianza en el gobierno y que las inversiones en infraestructura tecnológica pueden mejorar la prestación de servicios gubernamentales y la participación ciudadana. Sin embargo, las discrepancias en algunos países demuestran que el impacto de estas prácticas puede variar significativamente debido a factores culturales, históricos y políticos, y que cada país presenta un caso único que merece un análisis más profundo y contextualizado.

Por otro lado, la disparidad en el desarrollo tecnológico y la infraestructura entre los países seleccionados proporciona pistas sobre cómo la capacidad tecnológica puede influir en la adaptabilidad de las instituciones. Las tecnologías de la información y la comunicación son catalizadores cruciales para el gobierno abierto, y su implementación efectiva puede ser un indicativo de la disposición de un país para involucrar a sus ciudadanos en la gobernanza.

Tabla 1. Tabla comparativa de indicadores de democracia y digitalización

Indicadores / País	Brasil	Chile	España	Reino Unido	Bélgica
Índice de Democracia Liberal*	Medio	Alto	Alto	Alto	Muy Alto
Índice de Democracia Participativa*	Bajo	Medio	Alto	Medio	Medio

Indicadores / País	Brasil	Chile	España	Reino Unido	Bélgica
Índice de Democracia Deliberativa*	Bajo	Alto	Alto	Alto	Muy Alto
Restricciones Legislativas al Ejecutivo*	Alto	Muy Alto	Alto	Muy Alto	Muy Alto
Componente Participativo*	Medio	Alto	Medio	Medio	Medio
Participación de la Sociedad Civil*	Medio	Alto	Muy Alto	Muy Alto	Muy Alto
Índice de Gobierno Electrónico**	Alto	Alto	Muy Alto	Muy Alto	Alto
Índice de E-Participación**	Muy Alto	Medio	Alto	Muy Alto	Bajo
Índice de Servicio en Línea**	Muy Alto	Alto	Alto	Alto	Medio
Índice de Infraestructura de Telecomunicaciones**	Alto	Muy Alto	Muy Alto	Muy Alto	Muy Alto
Transparencia y parlamento abierto**	Muy Alto	Muy Alto	Medio	Muy Alto	ND

Muy Alto: ≥ 0.80 , alto: $[0.60-0.79]$, medio: $[0.40-0.59]$, bajo: < 0.40 , nulo: $= 0.00$.

* Base de datos V-Dem v-13, 2022.

** Base de datos UN- e-Government Database Knowledgebase, 2022.

Fuente: Elaboración propia con base en V-dem, Open UN e-Government Knowledgebase y Legislative Openness Data Explorer, 2022.

3. Innovaciones de parlamento electrónico

Para captar la totalidad de las dinámicas en juego, es imperativo complementar los datos cuantitativos con análisis cualitativos que profundicen en las políticas y prácticas subyacentes. Por lo tanto, es fundamental discernir y documentar las mejores prácticas en cada contexto nacional, para así identificar estrategias exitosas y lecciones aprendidas que puedan informar y mejorar la gobernanza a nivel global. Estas prácticas óptimas deben ser entendidas no sólo en términos de los resultados que producen, sino también en cómo se alinean con las

expectativas de los ciudadanos y los principios de la gobernanza democrática, configurando así un gobierno abierto que es tanto efectivo como legítimo. Particularmente en el ámbito legislativo.

3.1. Reino Unido

La adopción de un formato híbrido por parte del Parlamento del Reino Unido en 2020, como se documenta en el informe de la Unión Interparlamentaria (UIP),⁴⁰ marcó un cambio significativo en la praxis parlamentaria. Liderado por el Servicio Digital Parlamentario del Reino Unido, el “parlamento híbrido” se formalizó con la introducción del sistema de votación remota el 22 de abril de 2020 a través de la plataforma MemberHub, una extensión de una herramienta ya utilizada para otros fines parlamentarios.⁴¹ La implementación de un sistema de autenticación robusto, con inicio de sesión único y multifactorial, destacó la importancia de la seguridad y la integridad en los procesos de votación digital.

Con este sistema en la Cámara de Representantes, los parlamentarios que no podían asistir a la Cámara todavía pudieron participar en preguntas orales y declaraciones ministeriales, así como votar por poder, pero no podían participar en debates sobre la legislación, lo que limitó su capacidad para dar forma a la ley y sobre todo, representar efectivamente a sus electores.⁴²

Esta innovación digital se ha integrado en un programa más amplio de restauración y renovación, señalado en el Informe 2022 de la Unión Interparlamentaria, donde se señala una tendencia hacia la institucionalización de procedimientos telemáticos e híbridos considerando la continuidad parlamentaria aún en contextos hostiles.⁴³ Esta actualización de la UIP sugiere una estrategia para consolidar la digitalización parlamentaria, enfocándose no exclusivamente en la continuidad operativa sino también en la mejora de la experiencia para los usuarios internos, pues considera también al personal administrativo.

⁴⁰ UIP, “Informe mundial de 2020 sobre el parlamento electrónico”.

⁴¹ Techmonitor, “Taking digital transformation of the Houses of Parliament to the next level”, 4 de noviembre de 2020, acceso el 15 de octubre de 2023, <https://techmonitor.ai/tech-leaders/digital-transformation-houses-of-parliament-next-level>.

⁴² Lilly, Alice, “The UK parliament and coronavirus, Institute for government”, 18 de marzo de 2020, acceso el 12 de noviembre de 2023, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/article/explainer/uk-parliament-and-coronavirus>.

⁴³ Cfr. UIP, “Informe mundial de 2022...”, *op. cit.*, 16 y 30.

El esfuerzo por desarrollar la capacidad de realizar reuniones híbridas dentro de las propias instalaciones parlamentarias refleja un intento de integrar tecnología avanzada en la infraestructura física existente. Esta integración muestra una visión holística que equilibra la adaptabilidad tecnológica con la preservación de los espacios físicos tradicionales en la legislatura.

La consideración de estas iniciativas en el contexto del informe de la UIP también implica un replanteamiento de las normas y procedimientos parlamentarios a largo plazo, buscando un equilibrio entre la eficiencia tecnológica y la legitimidad democrática. En este sentido, el parlamento enfrenta el desafío de institucionalizar estas prácticas emergentes, manteniendo al mismo tiempo los principios fundamentales de representatividad y accesibilidad.

El compromiso por desarrollar la capacidad de realizar reuniones híbridas dentro de las propias instalaciones parlamentarias, además, es indicativo de un esfuerzo por integrar tecnología avanzada en la infraestructura física existente. Dicha integración apunta a una visión holística que considera tanto la adaptabilidad tecnológica como la relevancia de la preservación de los espacios físicos tradicionales en la dinámica legislativa.

3.2. Bélgica

En Bélgica, el “*Digital Economy and Society Index (DESI) 2022*” destaca un desempeño sobresaliente en la digitalización de los servicios públicos, evidenciado por iniciativas como el ‘*Digital Wallet*’ federal y programas regionales de transformación digital. La estrategia federal “*#SmartNation*” se centra en la digitalización de la economía y la administración, abarcando aspectos como la capacitación digital y la inclusión de tecnologías avanzadas en el ámbito empresarial. Aunque se han logrado avances significativos, el informe señala áreas de mejora, como la expansión de la cobertura de fibra óptica y el despliegue de la red 5G.⁴⁴

Para el gobierno federal, la digitalización de los servicios públicos ha sido una prioridad en los últimos años, con un enfoque especial en la simplificación de los procedimientos administrativos y en la adopción del e-gobierno. En este sentido, se ha priorizado la inversión en tecnologías como la fibra óptica y el 5G, buscando mejorar la conectividad y la

⁴⁴ European Comission, “Belgium in the Digital Economy and Society Index”, 27 de septiembre de 2023, acceso el 16 de octubre de 2023, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-belgium>.

integración digital en los negocios, así como incrementar el uso de servicios de e-gobierno, según el FI Group en 2023.⁴⁵

En el espacio parlamentario, el cambio se institucionalizó en diciembre de 2020, con la cláusula 3 bis del artículo 42 del Reglamento de la Cámara.⁴⁶ Esta modificación marcó un avance significativo en la incorporación de prácticas de emergencia en el derecho parlamentario belga. La facultad conferida a la Conferencia de Presidentes para designar resoluciones urgentes y decidir sobre la modalidad de presencia de los miembros en situaciones graves subraya una prerrogativa excepcional, equilibrando la agilidad requerida en emergencias con la rigurosidad de los procedimientos legislativos y las jerarquías parlamentarias.

Asimismo, la posibilidad de que los parlamentarios fueran considerados “presentes” a través de medios telemáticos y participaran en votaciones electrónicas o por correo electrónico redefinió el concepto de asistencia y participación parlamentaria, planteando cuestiones fundamentales sobre la soberanía y la legitimidad democrática. Sin embargo, el artículo 55 de la Constitución belga enfatiza la necesidad de que estos métodos emergentes de votación respeten no sólo los requisitos técnicos y operativos, sino también los principios constitucionales de votación nominal y la responsabilidad individual de los parlamentarios, manteniendo así, el rigor institucional de los procedimientos.

Este análisis sugiere que dichas enmiendas, más que ser meras respuestas a una contingencia, podrían interpretarse como parte de una evolución hacia una nueva conceptualización de la gobernanza parlamentaria. Sin embargo, desde la perspectiva institucional de Bélgica, esta evolución busca un equilibrio entre la continuidad legislativa y la preservación de la salud pública en circunstancias excepcionales.

3.3. España

En España, la digitalización del Congreso de los Diputados y el Senado ha avanzado significativamente. Antes de la pandemia, el Congreso ya permitía la votación telemática –desde junio de 2012–, limitada a

⁴⁵ Fi Group, “Update 2023: The development of the Digital Transformation in Belgium”, 24 de julio de 2023, acceso el 16 de octubre de 2023, <https://be.fi-group.com/en/update-2023-the-development-of-the-digital-transformation-in-belgium/>.

⁴⁶ De Kamer BE, Règlement de la Chambre des représentants, disponible en https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglementFR.pdf (fecha de consulta: 14 de octubre de 2023).

situaciones como enfermedad grave, embarazo, y permisos de paternidad y maternidad.⁴⁷ Esta opción contribuía a mantener la representación efectiva en la toma de decisiones.

La digitalización del Senado español, iniciada en 2010, ha incluido la modernización de infraestructura tecnológica, el establecimiento de sistemas de procesamiento de información parlamentaria y el desarrollo de servicios transparentes orientados al ciudadano en su sitio web. Se ha logrado una notable virtualización y control centralizado de la infraestructura física, así como la extensión del uso de la firma electrónica en procedimientos internos, según la UIP en 2020.⁴⁸

Además, el Congreso de los Diputados ha implementado varias innovaciones digitales, como un sistema automático de recepción de contestaciones del Gobierno a las preguntas de los diputados desde 2015, la disponibilidad del Diario de Sesiones en vídeo a través de su página web y un sistema online para consultar el grado de ejecución de los Presupuestos Generales del Estado desde abril de 2015. La tramitación íntegra de todos los expedientes económicos se realiza ahora en formato electrónico, incluyendo firma electrónica en todas las etapas y servicios de movilidad.

La emergencia sanitaria precipitó un cambio paradigmático en la votación telemática, pasando de ser una excepción regulada a una práctica necesaria y generalizada, como se refleja en la Resolución 271 del Senado.⁴⁹ El Real Decreto-ley 11/2020 introdujo modificaciones en la Ley reguladora de las bases del régimen local, exponiendo la tensión entre la continuidad operativa de los órganos colegiados locales y la integridad del proceso deliberativo y decisorio.⁵⁰ Esta normativa reconoce la necesidad de adaptar la operatividad de las entidades locales a un contexto de imprevisibilidad y restricciones, salvaguardando la legitimidad y legalidad de las sesiones y decisiones tomadas a distancia.

En este contexto, es esencial evaluar los mecanismos implementados para asegurar la identidad y la participación efectiva de los representantes, la

⁴⁷ Senado de España, Reglamento del Senado; Boletín Oficial de las Cortes Generales, Reglamento del Congreso de los Diputados.

⁴⁸ UIP, “Transforming the Spanish Senate”, Innovation tracker, n.º 5, 21 de abril de 2020, Unión Interparlamentaria, acceso el 17 de octubre de 2023, <https://www.ipu.org/innovation-tracker/story/transforming-spanish-senate>.

⁴⁹ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Desarrollo del procedimiento de votación telemática en las sesiones plenarias del Senado.

⁵⁰ *Boletín Oficial del Estado*, Real Decreto-Ley por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

seguridad en las comunicaciones y la validez legal de las decisiones. Además, debe considerarse la relevancia de mantener las sesiones dentro del territorio español y las implicaciones que esto tiene para el principio de representatividad y para la soberanía del proceso legislativo y de gobierno.

3.4. *Brasil*

El Congreso de Brasil había mostrado un interés notable en las prácticas digitales antes de la pandemia. Un ejemplo destacado es la plataforma e-Democracia, lanzada en junio de 2009, que ha permitido a los ciudadanos comentar sobre proyectos de ley y participar activamente en el proceso legislativo. Según el Tablero de Innovaciones de la Conferencia Mundial sobre el Parlamento Electrónico de 2019, esta plataforma incluye integraciones con redes sociales, chats en vivo, plataformas de votación interactivas y difusión en audiencias públicas.⁵¹

Además, la Cámara de Diputados de Brasil ha fomentado la innovación digital a través de iniciativas como el Maratón Hacker permanente, destinado a promover la innovación digital en el trabajo parlamentario.⁵² Asimismo, ha implementado herramientas digitales para la comunicación inmediata de contestaciones del Gobierno, el acceso a sesiones en video y la consulta *online* sobre la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado.

La adopción de la Resolución 14/2020 por la Cámara de Diputados el 17 de marzo de 2020, que instauró el Sistema de Deliberación a Distancia (SDD),⁵³ marcó un hito en la adaptación tecnológica de los procesos legislativos. Este sistema permitió la deliberación y votación sin la presencia física de los diputados, demostrando una capacidad de resiliencia institucional y agilidad en la transformación digital. La primera sesión virtual, realizada una semana después de la resolución, ejemplificó la eficiencia en la implementación de

⁵¹ Openingparliament, “Case study #5: Brazil’s e-democracia project”, 9 de septiembre de 2023, acceso el 2 de noviembre de 2023, <https://openingparliament.tumblr.com/post/60749859717/case-study-5-brazils-e-democracia-project>.

⁵² Openingparliament, “A permanent hacker space in the Brazilian Congress”, 3 de enero de 2013, acceso el 2 de noviembre de 2023, <https://openingparliament.tumblr.com/post/72099651071/a-permanent-hacker-space-in-the-brazilian-congress>.

⁵³ Camara Dos Deputados, Legislação Informatizada.

herramientas digitales, integrando funcionalidades como el registro de asistencia y el procedimiento de votación para los 513 miembros de la Cámara.⁵⁴

La institucionalización del SDD se extendió también al Senado Federal de Brasil, donde las sesiones virtuales se han convertido en una modalidad operativa estándar.⁵⁵ El sistema asegura la visibilidad de todas las etapas del proceso legislativo, preservando la transparencia y promoviendo la participación y el escrutinio público. Las aplicaciones móviles y las plataformas digitales facilitan la interacción remota de los legisladores, manteniendo la integridad del debate parlamentario y la validez del voto, así como la transparencia en las operaciones, asegurando que el 100% de la información legislativa se encontrara en línea.⁵⁶

Según el Informe 2022 de la Unión Interparlamentaria,⁵⁷ la continuación de las prácticas de sesiones virtuales en el Parlamento de Brasil refleja una evaluación positiva por parte de los legisladores, especialmente dada la vasta geografía del país, que dificulta la convergencia física en el parlamento, lo que a su vez, fomenta la representación, pues de acuerdo con los legisladores, esto les permite continuar con el trabajo en sus distritos, al mismo tiempo que cumplen con sus responsabilidades institucionales. En resumen, la experiencia de Brasil en la adaptación de sus procedimientos legislativos al entorno digital evidencia una reconfiguración de las prácticas parlamentarias tradicionales, donde la tecnología se ha convertido en un elemento crítico para la resiliencia y la eficacia en la gobernanza.

3.5. Chile

La ley núm. 21.219 de Chile, promulgada en marzo de 2020 con rango constitucional,⁵⁸ refleja la flexibilidad del marco jurídico chileno para activar

⁵⁴ Véase UIP, “Country compilation of parliamentary responses to the pandemic”, 16 de octubre de 2020, acceso el 19 de septiembre de 2023, <https://www.ipu.org/country-compilation-parliamentary-responses-pandemic>.

⁵⁵ Véase Senado Federal, “Transferencia de tecnología para sesiones parlamentarias remotas”, acceso el 25 de septiembre de 2023, https://www.senado.leg.br/senado/hotsites/sdr/index_esp.html.

⁵⁶ Camara Dos Deputados, “Experiência brasileira de parlamento digital é destaque no exterior”, 10 de julio de 2020, acceso el 23 de septiembre de 2023, <https://www.camara.leg.br/noticias/674165-experiencia-brasileira-de-parlamento-digital-e-destaque-no-exterior/>.

⁵⁷ Cfr. UIP, *Informe mundial de 2022*..., *op. cit.*, 18-30.

⁵⁸ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Reforma Constitucional que autoriza al Congreso Nacional a sesionar por medios telemáticos en los casos que indica.

mecanismos de gobernanza digital en situaciones de contingencia, exigiendo una mayoría calificada de dos tercios para su aprobación, garantizando así un consenso democrático robusto. Esta normatividad refleja una adaptación progresiva a la modalidad de sesiones mixtas, respondiendo a la necesidad de mantener el funcionamiento parlamentario sin excluir a aquellos legisladores imposibilitados de trasladarse al recinto físico del Congreso, asegurando así la participación completa de los miembros del parlamento y preservando la representatividad y la deliberación democrática.⁵⁹

No obstante, las iniciativas de innovación tecnológica preexistían antes de la pandemia en el parlamento chileno. Desde el año 2015, la Cámara de Diputados contaba con una aplicación Android y un sistema autónomo de video para comisiones, que registra y transmite las sesiones de manera desatendida.⁶⁰ El Informe 2022 de la Unión Interparlamentaria destaca la efectividad del trabajo a distancia en el Congreso chileno, señalando mejoras en procesos legislativos y administrativos, y una evolución en la comunicación interna y externa que potencia la transparencia y el acceso ciudadano a la información legislativa.⁶¹

En este sentido, la Ley N°. 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, implementada como parte de la transparencia activa, ha sido crucial para asegurar un acceso fácil y abierto a información gubernamental y parlamentaria relevante.⁶² Esta planificación anticipada facilitó una transición más ágil y efectiva a los mecanismos de gobernanza remota, demostrando la importancia de la inversión continua en capital tecnológico como parte de la resiliencia institucional.

Además, iniciativas como “Tenemos que Hablar de Chile”, impulsada por universidades locales, han creado espacios digitales de participación ciudadana, reflejando la necesidad de diálogo y desarrollo de nuevas ideas para el país. Con respecto a la aceptación de estos instrumentos por parte de la población, un estudio comisionado por Somos Innovación reveló una fuerte inclinación de la población chilena hacia la innovación y la digitalización de trámites gubernamentales, evidenciando un respaldo casi unánime (92%)

⁵⁹ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Constitución Política de la República de Chile.

⁶⁰ UIP, “Aplicación Android de la Cámara de Diputados de Chile”, Tablero de innovaciones, acceso el 24 de octubre de 2023, <https://padlet.com/wepr2016/innovation-board-panneau-de-l-innovation-tablero-de-innovaci-6f5tuiacjyrs/wish/115770216>.

⁶¹ UIP, *Informe mundial de 2022... op. cit.*, 26.

⁶² Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Ley sobre acceso a la información pública.

hacia el modelo de ‘gobierno como servicio’. Sin embargo, también se percibe una necesidad de políticas más proactivas en materia de innovación y digitalización.⁶³

4. Consideraciones

Los hallazgos derivados tanto del análisis correlacional como del comparativo revelan aspectos significativos sobre la adaptabilidad tecnológica, la resiliencia institucional, la seguridad y transparencia en el contexto parlamentario. La relación entre ambos hallazgos reside en la intersección de la digitalización y la democracia. Por un lado, el análisis de correlación destaca cómo la infraestructura tecnológica y la participación electrónica están estrechamente vinculadas con prácticas democráticas inclusivas y liberales. Por otro lado, el análisis comparativo de los cinco países en cuanto a la adaptación de sus parlamentos a formatos híbridos y digitales refleja esta interconexión en un contexto práctico y legislativo.

Ambos hallazgos apuntan a que la digitalización no es simplemente una cuestión de infraestructura tecnológica, sino que está profundamente arraigada en el tejido democrático de una sociedad. Las correlaciones encontradas entre los índices de democracia y los índices de participación y gobierno electrónico sugieren que las democracias más robustas y participativas están mejor posicionadas para integrar y aprovechar la tecnología en los procesos políticos.

El análisis comparativo demuestra cómo la adaptabilidad tecnológica y la resiliencia institucional en contextos de emergencia (como la pandemia de COVID-19) están influenciadas por el entorno democrático subyacente. Por ejemplo, países con prácticas democráticas más sólidas y deliberativas parecen haber integrado más eficazmente las tecnologías digitales en sus operaciones parlamentarias.

Asimismo, la seguridad y transparencia en los procesos de votación y deliberación parlamentaria digitales, destacadas en el análisis comparativo, son aspectos fundamentales de las prácticas democráticas liberales. Esto se alinea con los hallazgos del análisis de correlación, que vinculan la calidad de la democracia con la eficacia del gobierno electrónico.

⁶³ Somos Innovación, “La era digital en Chile: Encuesta de somos innovación desvela actitudes y percepciones ciudadanas”, 26 de septiembre de 2023, acceso el 3 de octubre de 2023, <https://www.somosinnovacion.lat/la-era-digital-en-chile-encuesta-de-somos-innovacion-desvela-actitudes-y-percepciones-ciudadanas/>.

Por otro lado, la infraestructura de servicios en línea y la capacidad tecnológica de un país, que se correlacionan con la participación y el gobierno electrónicos, también son cruciales para la implementación de prácticas parlamentarias digitales, como se observa en el análisis comparativo de los cinco países. No obstante, es importante recordar que las variaciones en la implementación y efectividad de las prácticas digitales en diferentes países deben interpretarse con base en el contexto de su propia adaptabilidad tecnológica y resiliencia institucional, mismas que pueden estar mediadas por factores contextuales específicos, incluyendo la cultura política y la historia democrática. Por lo que deberá considerarse en futuras investigaciones a fin de expandir el análisis a más países y profundizar en la relación entre variables específicas y la digitalización parlamentaria.

V. CASO MEXICANO

La reciente decisión de la Cámara de Diputados en México de integrar de manera permanente las sesiones semipresenciales en su reglamento⁶⁴ representa un fenómeno digno de análisis en el campo de la gobernanza y la administración pública. Esta medida, que se originó inicialmente en el contexto de la pandemia de COVID-19, ilustra un cambio paradigmático en la operatividad parlamentaria, reflejando una adaptación institucional a las circunstancias cambiantes y a las exigencias de una sociedad cada vez más digitalizada.

Desde un punto de vista analítico, esta transición hacia un modelo semipresencial en la actividad parlamentaria puede ser examinada bajo varias lentes teóricas. En primer lugar, se sitúa dentro del marco más amplio de la gobernanza electrónica. Las sesiones semipresenciales, como parte de esta tendencia, ofrecen la posibilidad de aumentar la eficiencia y la accesibilidad del proceso legislativo, permitiendo a los legisladores participar en las deliberaciones y votaciones a distancia. Esto puede mejorar la representatividad democrática, ya que facilita que los legisladores participen en las sesiones, incluso en circunstancias adversas como emergencias sanitarias o desafíos logísticos.

⁶⁴ *Diario Oficial de la Federación*, Decreto por el que se adiciona un Título Décimo Primero al Reglamento de la Cámara de Diputados, en materia de sesiones y reuniones semipresenciales.

Desde la perspectiva analítica, la adición de este título al reglamento implica una adaptación del proceso legislativo a las nuevas tecnologías y circunstancias, mostrando un alto sentido de resiliencia institucional ante los desafíos venideros. Asimismo, la legislación semipresencial puede agilizar ciertos procedimientos, pero también requiere garantizar la seguridad cibernética y la integridad del proceso legislativo. En este sentido, es fundamental asegurar que todos los legisladores tengan acceso igualitario a las herramientas digitales necesarias y que éstas no se conviertan en un obstáculo para su participación efectiva.

Adicional, es importante reconocer que el debate y la deliberación son componentes esenciales del proceso legislativo. La interacción cara a cara en un entorno presencial tradicionalmente ha facilitado estos aspectos. Con la modalidad semipresencial se deben establecer mecanismos que aseguren que la calidad del debate no se vea disminuida y que todas las voces sean escuchadas y consideradas equitativamente, independientemente de si la participación es física o remota.

En este sentido, esta adaptación también conlleva desafíos significativos. El debate entre los legisladores mexicanos sobre la conveniencia de estas sesiones refleja preocupaciones relacionadas con la representatividad, la legitimidad y la percepción pública del proceso legislativo. Algunos críticos, como el diputado Braulio López (del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXV Legislatura), han expresado sus opiniones sobre la adopción de un modelo semipresencial señalando que esto podría percibirse como una disminución en la seriedad y el compromiso de los legisladores con sus deberes parlamentarios.⁶⁵ Estas preocupaciones se alinean con la literatura sobre gobernanza digital, que subraya la importancia de mantener la confianza y la legitimidad en los procesos gubernamentales digitalizados.⁶⁶

Por otro lado, la implementación efectiva de estas sesiones requiere un enfoque robusto en términos de seguridad cibernética y la garantía de integridad en el proceso legislativo. Esto coincide con las preocupaciones planteadas por la OCDE sobre la necesidad de fortalecer la infraestructura digital y la seguridad de los datos en el contexto de la transformación digital

⁶⁵ Youtube - Cámara De Diputados, “Dip. Braulio López Ochoa Mijares (MC) / Posicionamiento”, 17 de octubre de 2023, acceso el 25 de octubre de 2023, <https://www.youtube.com/watch?v=T4UoyeJ3NNU>.

⁶⁶ Puente Martínez, “El poder Legislativo mexicano en tiempos de pandemia: innovaciones y nuevos estreñimientos institucionales”, 301–36.

del sector público (OCDE, “*Key Policy Recommendations*”).⁶⁷ La capacidad de garantizar la seguridad y la eficacia en el manejo de la información es fundamental para la legitimidad y efectividad de estas iniciativas.

En conclusión, la integración de sesiones semipresenciales en la Cámara de Diputados de México ilustra un esfuerzo por modernizar las prácticas parlamentarias en respuesta a las circunstancias cambiantes y a la evolución tecnológica. Estas consideraciones señalan hacia un futuro donde la digitalización y la gobernanza electrónica pueden jugar un papel crucial en la mejora de la eficiencia y la participación democrática en México. Sin embargo, este proceso no está exento de desafíos y requiere una cuidadosa consideración de aspectos relacionados con la legitimidad, la seguridad y la eficiencia del proceso legislativo. La adopción de esta medida podría servir como un caso de estudio para futuras investigaciones en el ámbito de la gobernanza digital y la administración pública.

VI. DISCUSIÓN

1. Síntesis de los hallazgos

La investigación reveló que 36 parlamentos adoptaron tecnologías para la realización de reuniones de comisión. Además, 27 de estos parlamentos facilitaron sesiones plenarias de manera virtual, y 24 permitieron el voto remoto. Este panorama demuestra una adopción sustancial de prácticas digitales en respuesta a la crisis sanitaria global, marcando un cambio significativo en el funcionamiento tradicional de los cuerpos legislativos.

El estudio empleó un enfoque metodológico mixto, combinando el análisis correlacional y comparativo, con datos de V-Dem y los índices de desarrollo electrónico y *e-participación* de la ONU. Este enfoque permitió explorar la relación entre la digitalización de los parlamentos y la mejora en las métricas de la democracia. Los resultados mostraron una correlación moderada (0.558) entre la democracia participativa y la participación electrónica (EPI), lo que indica que en países con sistemas democráticos más inclusivos y participativos, la adopción de plataformas de participación electrónica es más efectiva y frecuente. Adicionalmente, se observó una correlación positiva

⁶⁷ OECD, “Digital Government in Mexico. Sustainable and Inclusive Transformation”, 11–16.

entre los índices de gobierno electrónico y el índice de democracia liberal, sugiriendo que la inversión en tecnologías de la información y la comunicación para la gestión pública potencia las prácticas democráticas. Igualmente, se encontraron correlaciones significativamente altas, 0.946, entre el índice de servicios en línea y el EPI.

Estos hallazgos subrayan que una infraestructura de servicios en línea bien desarrollada está intrínsecamente vinculada a niveles elevados de participación electrónica y eficacia del gobierno electrónico, lo que refleja una relación simbiótica entre la inclusión política y la adopción de tecnologías digitales, y sugiere que el fomento de entornos democráticos participativos puede ser clave para el éxito de la digitalización en el ámbito gubernamental.

La investigación también destacó variaciones en la adaptación tecnológica y la resiliencia institucional en los parlamentos de países específicos como Reino Unido, Bélgica, Chile, España y Brasil. Estas diferencias reflejan distintos enfoques y niveles de éxito en la implementación del *e-parliament*, proporcionando una visión comprensiva de cómo diversos sistemas políticos han respondido a la necesidad de digitalización.

En este sentido, los datos recopilados y las correlaciones encontradas validan la hipótesis propuesta inicialmente. Se observó que, en situaciones de crisis como la pandemia de COVID-19, el parlamento electrónico desempeñó un papel crucial en mantener la operatividad democrática. Permitió asegurar la continuidad de la participación ciudadana y la toma de decisiones legislativas, incluso en un contexto de distanciamiento social y restricciones de movilidad.

Estos hallazgos respaldan la idea de que un parlamento electrónico, cuando se implementa eficazmente, puede tener un impacto positivo significativo en el mantenimiento de la democracia. Este impacto se manifiesta tanto en la continuidad operativa de los parlamentos, como en la promoción de una democracia más inclusiva y participativa. La adaptabilidad y resiliencia demostradas por estos parlamentos refuerzan el argumento de que la digitalización es una herramienta poderosa para mejorar las prácticas democráticas, especialmente en tiempos de crisis.

2. Desafíos

El cambio y la evolución son inherentes a cualquier entidad u organismo, y los parlamentos no son la excepción. La reciente crisis global ha actuado como un catalizador para un cambio paradigmático en las asambleas legislativas,

especialmente en términos de participación y supervisión de políticas públicas. Este cambio se ha manifestado en la implementación de sesiones híbridas y en la gestión remota de la administración parlamentaria, marcando un claro movimiento hacia modalidades operativas más flexibles y accesibles. Este proceso de adaptación, ilustrado en algunos parlamentos, ha sido posible gracias a un consenso político robusto y una voluntad institucional decidida, elementos identificados en los estudios de Puente⁶⁸ y que encuentran resonancia en los enfoques de Norton,⁶⁹ Copeland y Patterson.⁷⁰

La preservación y adaptación de las funciones parlamentarias, sostenidas por esta cohesión política y determinación institucional, han sido fundamentales para mantener la legitimación del sistema político a través de una actividad legislativa continua y adaptativa. Sin embargo, no podemos detenernos aquí. El mundo avanza rápidamente hacia la digitalización, y los parlamentos deben seguir el ritmo de estos cambios para evitar la obsolescencia.

Es así que, enfrentamos el reto de no detenernos en este punto. A medida que el mundo se digitaliza rápidamente, los parlamentos deben mantenerse al día para evitar quedar desplazados del interés público. Es crucial ampliar la discusión, reflexionando sobre cómo impactan en la calidad del debate parlamentario y la relación entre representantes y representados, así como en los aspectos técnicos y procedimentales de las herramientas digitales que lo hacen accesible y “usable” para las personas en lo general.

Como se destaca en el informe de la UIP de 2022, la tecnología debe ser un facilitador en la actividad parlamentaria, no un fin en sí misma. Debemos evaluar cómo la integración de herramientas digitales influye en la dinámica de poder dentro del parlamento, afectando la autonomía de los legisladores y la capacidad de los ciudadanos para interactuar con sus representantes, sin comprometer la deliberación y la transparencia, pilares fundamentales de la función legislativa.

Los aprendizajes derivados de la pandemia ofrecen una oportunidad para replantear estrategias que promuevan una mayor apertura y eficiencia, protegiendo los pilares de la práctica democrática. Este análisis debe centrarse en el impacto de las innovaciones tecnológicas en la institucionalidad democrática y su contribución al fortalecimiento de los procesos legislativos,

⁶⁸ Cfr. Puente Martínez, *op. cit.*, 301-336.

⁶⁹ Norton, “Introduction: The Institutions of Parliaments”, 1–15.

⁷⁰ Copeland y Patterson, *Parliaments in the modern world: changing institutions*.

buscando un equilibrio entre los beneficios de la digitalización y la preservación de la esencia deliberativa y representativa del parlamento.

Al respecto, un Informe del Parlamento Europeo resalta aspectos cruciales a considerar en el proceso de digitalización parlamentaria.⁷¹ Además de reconocer el papel crucial de las plataformas digitales en la promoción de una democracia más deliberativa y participativa mediante consultas y debates en línea, advierte que es esencial fortalecer la capacitación en nuevas tecnologías para el personal legislativo. La ciberseguridad y el desarrollo de sistemas interoperables son igualmente importantes, así como considerar el impacto de la digitalización en la sostenibilidad y la reducción de la huella de carbono.

VII. CONCLUSIONES

La presente investigación, centrada en la transformación digital de los parlamentos durante la contingencia sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19, ha aportado evidencia empírica relevante sobre el rol de la digitalización en la optimización de la gobernanza democrática. A través de un enfoque metodológico riguroso, este estudio ha examinado la relación entre la digitalización parlamentaria y su influencia en la democracia. Los resultados obtenidos confirman la hipótesis inicial, evidenciando una correlación positiva entre la implementación efectiva de un marco de parlamento electrónico y el fortalecimiento de aspectos críticos de la democracia liberal.

Se observó que una cantidad significativa de parlamentos en todo el mundo implementó rápidamente tecnologías digitales, demostrando una notable capacidad de adaptación y resiliencia institucional. Este hallazgo es crucial, ya que resalta la efectividad de la digitalización en mantener la operatividad democrática y la participación en tiempos de crisis. Sin embargo, la investigación comparativa en países como el Reino Unido, Bélgica, Chile, España y Brasil mostró variaciones en la implementación y el éxito del parlamento electrónico. Estas diferencias resaltan la importancia de considerar factores contextuales específicos en la adopción de tecnologías digitales en el ámbito parlamentario. Además, se identificaron áreas para futuras investigaciones, en vista de las limitaciones del presente estudio

71 Parlamento Europeo, “Informe sobre la democracia digital en la Unión Europea: posibilidades y retos. Procedimiento 206/2008(INI).”

y la necesidad de integrar un espectro más amplio de factores, incluyendo percepciones públicas y contextos sociopolíticos.

La investigación ha evidenciado que la implementación de e-parlamentos constituye una transformación sustancial en la gobernanza democrática y la inclusión cívica. Sin embargo, la digitalización parlamentaria conlleva desafíos significativos en cuanto a la equidad de acceso y la alfabetización digital, lo que requiere una atención especial en la formulación de políticas inclusivas y programas de capacitación. Asimismo, en el ámbito de la seguridad cibernética, en este estudio se destaca la importancia y preocupación de proteger la integridad de los sistemas parlamentarios electrónicos. Esto implica robustas medidas de seguridad informática y la creación de marcos normativos y protocolos para la confidencialidad y protección de datos.

Mirando hacia el futuro, se reconoce que el e-parlamento es un campo en constante evolución, sujeto a las dinámicas cambiantes de la tecnología y la sociedad. Se recomienda una evaluación y adaptación continua de las prácticas y políticas relacionadas, con un enfoque proactivo en la exploración de nuevas herramientas y metodologías para enriquecer la participación democrática.

En conclusión, este estudio ofrece una visión comprensiva del e-parlamento como una herramienta poderosa para la modernización y el fortalecimiento de las democracias. Su éxito y sostenibilidad dependen de un equilibrio cuidadoso entre innovación tecnológica, inclusión social y seguridad cibernética. Las lecciones aprendidas y las recomendaciones presentadas buscan orientar a los responsables de la toma de decisiones hacia una implementación efectiva y responsable de parlamentos electrónicos, con el objetivo final de revitalizar y preservar la esencia de la democracia representativa en la era digital.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

Abdala, María Belén, Manuel Bertazzo, y Carolina Tchintian. “Modernizar la Cámara de Diputados. Adaptaciones durante la pandemia”. Buenos Aires: CIPPEC, Programa de Instituciones Políticas – Documento de Políticas Públicas, n.º 229 (marzo 2021), <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/10/INF-IP-Congresos-y-partidos-en-AL-Abdala-Scherlis-y-Tchintian-agosto-2...-2.pdf>.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Constitución Política de la República de Chile (2023).

- . Ley sobre acceso a la información pública (2008).
- . Reforma Constitucional que autoriza al Congreso Nacional a sesionar por medios telemáticos en los casos que indica (2020).
- Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Desarrollo del procedimiento de votación telemática en las sesiones plenarias del Senado (2013).
- . Reglamento del Congreso de los Diputados (1982).
- Boletín Oficial del Estado*. Real Decreto-Ley por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 (2020).
- Brum Bernardes, Cristiane e Isabele Batista Mitozo. “Inovações digitais para os Parlamentos: Pesquisa e Prática”. En *Parlamento Digital: Conceitos e Práticas*, 17–48. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2023.
- Camara Dos Diputados. Legislación Informatizada (2020).
- Campos Domínguez, Eva. “Historia, concepto y evolución del Parlamento 2.0”. En *Parlamentos abiertos, tecnología y redes para la democracia*. Madrid: Cuadernos del Congreso de los Diputados, 2014. www.fes-madrid.org.
- Cincunegui, Juan de Dios. “Parliamentary Diplomacy and the International Relations of Parliaments: Challenges and Opportunities in the Face of Digital Transformation”. En *Smart Parliaments Data-Driven Democracy*, editado por Fotios Fitsilis y George Mikros, Series Editor., vol. 4. Bélgica: European, Liberal Forum, 2022. https://liberalforum.eu/wp-content/uploads/2022/11/Smart-Parliaments_ELF-Study_Techno-Politics_vol.4.pdf.
- Congge, Umar, María Dolores Guillamón, Achmad Nurmandi; Salahudin e Iradhad Taqwa Sihidi. “Digital democracy: A systematic literature review”. *Journal Frontiers in Political Science* 5, (febrero 2023): 1-10. <https://doi.org/10.3389/fpos.2023.972802>.
- Copeland, Gary W., y Samuel C. Patterson. *Parliaments in the modern world: changing institutions*. Editado por Gary W. Copeland y Samuel C. Patterson. Michigan: University of Michigan Press, 1994.
- Diario Oficial de la Federación*. Decreto por el que se adiciona un Título Décimo Primero al Reglamento de la Cámara de Diputados, en materia de sesiones y reuniones semipresenciales (2023).
- Gerring, John, Carl Henrik Knutsen, Staffan I Lindberg, Jan Teorell, David Altman, Michael Bernhard, Agnes Cornell *et al.* “Codebook v13”. University of Gothenburg: V-Dem Institute, 2023. <https://v-dem.net/about/funders>.

- Chambre BE, La. Règlement de la Chambre des représentants (2020).
- Legard, Sveinung y Sissel Hovik. “The Impact of Digital Participation on Democratic Urban Governance”. En *Citizen Participation in the Information Society: Comparing Participatory Channels in Urban Development*, Cham, Palgrave Macmillan, 2022. https://doi.org/10.1007/978-3-030-99940-7_8.
- Mexía, Pablo García y Manuel Pereira González. “Parlamento y Ejecutivo en la era digital ¿hacia la autonomía tecnológica de las Cámaras?”. *Revista de las Cortes Generales* 105 (diciembre 2018): 247–70. <https://doi.org/10.33426/RCG/2018/105/86>.
- Missingham, Roxanne. “E-parliament: Opening the door”. *Government Information Quarterly* 28, n.º 3, (2011). <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.08.006>.
- Norton, Phillip. “Introduction: The Institutions of Parliaments”. En *Parliaments and Governments in Western Europe*. Londres: Frank Cass Publishers, 1998. <https://doi.org/10.5860/choice.36-5930>.
- OECD. “Digital Government in Mexico. Sustainable and Inclusive Transformation”. París: OECD, 2020. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/digital-government-in-mexico_6db24495-en
- Panagiotis, G. Krimpas y Giovanni Afroditi. “Terminology Issues in Parliamentary Discourse”. En *Smart Parliaments Data-Driven Democracy*, editado por Fotios Fitsilis y George Mikros, Bélgica: European, Liberal Forum, 2022. https://liberalforum.eu/wp-content/uploads/2022/11/Smart-Parliaments_ELF-Study_Techno-Politics_vol.4.pdf.
- Parlamento Europeo. “Informe sobre la democracia digital en la Unión Europea: posibilidades y retos. Procedimiento 206/2008(INI).”, 2017. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0041_ES.html.
- Puente Martínez, Khemvirg. “El poder Legislativo mexicano en tiempos de pandemia: innovaciones y nuevos constreñimientos institucionales”. En *La década COVID en México: los desafíos de la pandemia desde las ciencias sociales y las humanidades*, editado por el Instituto de Investigaciones Sociales, Tomo 8. Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México, 2023.
- Ramírez-Alujas, Álvaro, V. “Gobierno abierto y modernización de la gestión Pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que

- viene. Reflexiones seminales”. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración* 9, n.º 15 (2014): 99-125.
- Savaget, Paulo, Tulio Chiarini y Steve Evans. “Empowering political participation through artificial intelligence”. *Science and Public Policy* 46, n.º 3, (2019): 369-380. <https://doi.org/10.1093/scipol/scy064>.
- Senado de España. Reglamento del Senado (1994).
- Simionov, Loredana Maria, Ramona Țigănașu y Gabriela Carmen Pascariu. “The Relationship Between Participatory Democracy and Digitalization in Europe: Is There an East-West Divide?”. En *Contributions to Political Science*, editado por Sissel Hovik y G. Anthiny Giannoumis, 2023. https://doi.org/10.1007/978-3-031-20943-7_7.
- UIP. “Informe mundial de 2020 sobre el parlamento electrónico”. Ginebra: Unión Interparlamentaria, 2020. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj9hr_Tov-EAxUAIEQIHXMUB1IQFnOECA4QAAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ipu.org%2Ffile%2F12845%2Fdownload&usg=AOvVaw20Vlwh2B3G6J4_IUoyo5Jz&opi=89978449.
- . “Informe mundial de 2022 sobre el parlamento electrónico. Los parlamentos después de la pandemia”. Ginebra: Unión Interparlamentaria, 2022. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjZvvCBof-EAxXVPEQIHVYADdAQFnOECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ipu.org%2Ffr%2Ffile%2F14352%2Fdownload&usg=AOvVaw0oXuhDhduqFS5kTHW0_-c&opi=89978449.

MÉTODOS DE SUBASTAS ELECTRÓNICAS PARA COMPRA Y CONTRATACIÓN PÚBLICA

ELECTRONIC AUCTION METHODS FOR PUBLIC PROCUREMENT AND CONTRACTING

Vicente Said MORALES SALGADO¹

RESUMEN: La presente investigación tiene como objetivo estudiar las oportunidades y limitaciones del uso de subastas electrónicas en el contexto de las compras y contrataciones públicas en México. La metodología consistió en un estudio analítico-sintético e histórico-comparativo. Para ello, se presenta una descripción de las clases más comunes de subastas electrónicas, sus ventajas y desventajas, así como las lecciones derivadas de la experiencia internacional sobre su implementación, a la luz del marco normativo en el país y en términos de su efectividad, eficiencia y transparencia. Como resultado principal, se encuentra que las subastas electrónicas pueden funcionar como métodos complementarios a la licitación pública y la adjudicación directa dentro del esquema ya existente en el sistema nacional de compra y contratación pública.

PALABRAS CLAVE: innovación pública, efectividad de gestión, mecanismos anticorrupción, esfuerzos internacionales.

ABSTRACT: *The objective of this research is to study the opportunities and limitations of the use of electronic auctions in the context of public procurement and contracting in Mexico. The methodology consisted of an analytical-synthetic and historical-comparative study. To this end, a description of the most common types of electronic auctions, their advantages and disadvantages, as well as the lessons derived from international experience on their implementation is presented, in light of the regulatory framework in the country and in terms of their effectiveness, efficiency and transparency. As a main result, it is found that electronic auctions can function as complementary methods to public bidding and direct awarding within the already existing scheme in the national public procurement and contracting system.*

KEYWORDS: *public innovation, management effectiveness, anti-corruption mechanisms, international efforts.*

¹ Investigador A del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, doctor en Ciencias en la especialidad de Física por el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Métodos electrónicos de subastas públicas.* III. *Aplicaciones en la compra y contratación pública.* IV. *Lecciones desde la experiencia internacional.* V. *Oportunidades y limitaciones en México.* VI. *Conclusiones.* VII. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

El desarrollo tecnológico ha permitido repensar los procesos de la gestión pública al grado de acuñarse el término de *gobierno digital* o *electrónico* entendido como “el uso de las tecnologías digitales como parte integral de las estrategias de modernización de los gobiernos con el fin de crear valor público”.² En particular, hoy día existen herramientas para la implementación de procesos de subasta de manera electrónica con el objetivo de elegir la proveeduría de bienes y servicios hacia las administraciones públicas. Sobre su posible uso en la compra y contratación pública, Rašić, Milenković y Vojković han estudiado el caso del continente europeo y, en particular, el de Croacia.³ Al respecto, estos autores explican que esta clase de subasta es “el proceso electrónico de implementación de una parte de un procedimiento de contratación pública, que permite clasificar las ofertas mediante el uso de métodos de evaluación automatizados, y se recomienda cuando las especificaciones técnicas de los elementos de la contratación pueden determinarse con precisión”.⁴

De acuerdo con diversos autores, las herramientas de subastas automatizadas tienen el potencial de reducir la discrecionalidad y posibilitar una competencia más adecuada durante el proceso de selección de proveedores. Por ejemplo, el gobierno del Reino Unido ha desarrollado documentación para que “[e]l programa de subastas electrónicas del Servicio Comercial de la Corona pueda ayudar a las organizaciones gubernamentales, públicas y del tercer sector a ahorrar en

² Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Desde el gobierno digital hacia un gobierno inteligente*, acceso el 13 de junio de 2023, <https://biblioguías.cepal.org/gobierno-digital/definiciones>.

³ Rašić, Milenković y Vojković, “Electronic Auction in European and Croatian Public Procurement Law”, 1559.

⁴ *Ibid.*

la compra de bienes y servicios comunes”.⁵ Sin embargo, es importante advertir que, como veremos más adelante, no todas las compras o contrataciones públicas han sido reconocidas como susceptibles de realización mediante subasta electrónica. En este sentido, Kaufmann y Carter han estudiado la toma de decisiones sobre la utilización o no de subastas electrónicas según el modo de negociación, identificando algunas circunstancias en que tales herramientas permiten obtener beneficios a la administración pública.⁶

Sobre las posibilidades de su uso en el caso mexicano, cabe destacar que los distintos grupos parlamentarios de esta Cámara de Diputados han expresado su interés por el combate a la corrupción y la construcción de mecanismos de compra y contratación pública más eficaces y transparentes.⁷ Es así que una mayor transparencia en el gasto público es un tema común en las agendas parlamentarias, de ahí la relevancia de la presente investigación.

Al respecto, hoy día existen propuestas tecnológicas que permiten que la compra y contratación pública se realice de manera dinámica y en tiempo real, permitiendo una competencia más justa y transparente entre los posibles proveedores: las subastas electrónicas. Más aún, existe experiencia internacional tanto en el sector público como privado que permite conocer las buenas prácticas para su implementación, así como calibrar las expectativas sobre sus impactos. Además, el contexto mexicano y la tendencia hacia la digitalización de la administración pública plantean oportunidades y retos en materia de gestión de recursos públicos mediante herramientas tecnológicas. Por ello, es importante para esta soberanía, tanto en sus funciones legislativas como de control, conocer sobre estas oportunidades y retos; particularmente, en el caso de las subastas electrónicas para la compra y contratación pública. Por lo anterior, la presente investigación tiene como objetivo establecer las oportunidades y limitaciones del uso de subastas electrónicas en el contexto de las compras y contrataciones públicas en México. Para ello, se emplearán los métodos analítico-sintético e histórico-comparativo

⁵ Gobierno del Reino Unido, *Guidance eAuctions*, acceso el 5 de abril de 2023, <https://www.gov.uk/guidance/eauctions>.

⁶ Kaufmann y Carter, “Deciding on the Mode of Negotiation: To Auction or Not to Auction Electronically”, 15-26.

⁷ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados “Agendas legislativas”, 13 de septiembre de 2021.

para estudiar las clases más comunes de subastas electrónicas, sus ventajas y desventajas, así como las lecciones derivadas de la experiencia internacional sobre su implementación, a la luz del marco normativo en el país. Se pondrá énfasis en las oportunidades y limitaciones para su uso en términos de su eficacia, eficiencia y transparencia.

El artículo se organiza de la siguiente guisa: en la sección II se describen los métodos electrónicos de subastas y sus formas más comunes de implementación; en la sección III se revisan las aplicaciones de estas herramientas tecnológicas en la compra y contratación pública en un marco de modernización de la gestión para aumentar la eficacia, eficiencia y transparencia del proceso; en la sección IV se analizan las lecciones que ha dejado la experiencia internacional en la materia y se recopila un listado de buenas prácticas; en contraste con las secciones anteriores, en la sección V se establecen las oportunidades y limitaciones de la implementación de métodos de subastas electrónicas en el contexto mexicano, de acuerdo con su marco normativo; finalmente, en la sección VI se brindarán las conclusiones y consideraciones finales.

II. MÉTODOS ELECTRÓNICOS DE SUBASTAS PÚBLICAS

Las *subastas electrónicas* son un conjunto de métodos de competencia para elegir sobre la idoneidad de una transacción (y las respectivas personas proveedoras) con base en criterios establecidos basados en tecnologías digitales. En efecto, el concepto genérico de *subasta* se encuentra definido en el Diccionario de la lengua española como la “venta pública de bienes o alhajas que se hace al mejor postor, y regularmente por mandato y con intervención de un juez u otra autoridad”,⁸ o bien, como la “adjudicación de una contrata, generalmente de servicio público, como la ejecución de una obra, el suministro de provisiones, etcétera, a quien presenta la propuesta más ventajosa”.⁹ De modo que, esta investigación se enfoca en aquellas herramientas tecnológicas que permiten que tales ventas y/o adjudicaciones tomen lugar en un formato electrónico.

⁸ RAE, *Diccionario de la lengua española*, s.v. “subasta”.

⁹ *Ibid.*

Aún más, con miras en la aplicación de tales herramientas por parte de la administración pública, el interés particular del presente artículo es sobre el caso en que quien organiza la subasta es el comprador o contratante. En correspondencia, quienes compiten son los potenciales vendedores o, en su caso, contratistas. En dichas circunstancias, los procesos de competencia suelen denominarse como *subastas inversas*.

De manera más específica, las subastas electrónicas (denominadas *e-auctions*, en inglés) han sido definidas de diferentes maneras. Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) la define así:

[U]na subasta dinámica en línea y en tiempo real entre una organización compradora y una serie de proveedores que compiten entre sí para ganar el contrato mediante la presentación de ofertas de precios cada vez más bajos durante un período de tiempo programado.¹⁰

Mientras que la documentación de la Unión Europea suele definir las como:

[U]n proceso repetitivo que implica un dispositivo electrónico para la presentación de nuevos precios, revisados a la baja, y/o nuevos valores relativos a determinados elementos de las ofertas, que se produce después de una evaluación inicial completa de las ofertas, lo que permite clasificarlas utilizando métodos de evaluación automáticos.¹¹

Es así que, en una subasta inversa electrónica, los potenciales proveedores compiten presentando una serie de ofertas a un comprador mediante una plataforma electrónica que permite la selección de la mejor oferta con base en la aplicación automatizada de criterios definidos por el comprador. Usualmente, dicha valoración se centra alrededor del precio; sin embargo, como veremos más adelante, se pueden considerar otros aspectos según el interés particular de cada subasta.

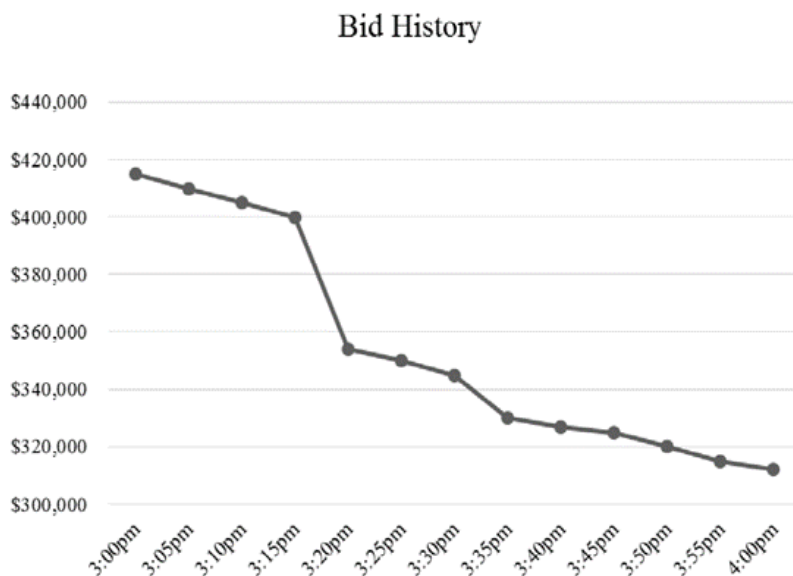
La Figura 1 muestra un ejemplo de cómo se vería la progresión de una subasta inversa, en términos de la evolución de las ofertas presentadas

¹⁰ Banco Mundial, *e-Reverse Auction Guidelines for MDB Financed Procurement*, 2, (traducción propia).

¹¹ *Ibid.*

como función del tiempo. Como se puede apreciar, el precio ofertado se reduce conforme se realiza la subasta.

Figura 1. Ejemplo de la progresión de una subasta inversa



Fuente: Hawkins, Timothy G. y Michael J. Gravier, “Electronic Reverse Auctions: Spawning Procurement Innovation in the Context of Arab Culture”, 6.

A partir de las definiciones anteriores es posible identificar implementaciones concretas de dichos procesos asistidos por las tecnologías digitales. De forma ilustrativa, a continuación describimos cómo se lleva a cabo de forma genérica un proceso de compra o contratación en el que el método de selección de proveedor es el de una subasta electrónica, incluyendo las etapas previas y posteriores a la misma.

Ahora bien, la agencia de tecnologías de la información del gobierno de Virginia, en los Estados Unidos, ha descrito de manera breve el proceso de subasta inversa como sigue:

Para comenzar el proceso de subasta inversa, una agencia publica una oportunidad de adquisición para que los proveedores califiquen para

participar en el evento de subasta inversa. Los proveedores presentarán un resumen de sus productos y/o servicios, así como sus calificaciones sin precios. Esta preselección de proveedores se realiza cuidadosamente para garantizar que la agencia no contrate a proveedores irresponsables que ofrezcan productos de menor calidad. Los proveedores que precalifiquen están invitados a participar en el evento de subasta inversa. Los proveedores que no fueron seleccionados para participar en la subasta inversa deberán ser notificados por la agencia compradora. Los proveedores seleccionados serán contactados y capacitados en la configuración y uso de la herramienta de subasta seleccionada.

Durante el transcurso de la subasta, los proveedores presentan electrónicamente precios progresivamente más bajos hasta que se presenta la oferta más baja. Después de obtener el precio más bajo, la agencia revisa las presentaciones de los proveedores para verificar su responsabilidad, comenzando con el proveedor que presentó el precio más bajo hasta que se selecciona al proveedor responsable más bajo para adjudicación.¹²

Por otro lado, una descripción integral del proceso de subasta ha sido publicada por la Oficina del Asesor Principal en materia de adquisiciones para el Departamento de Vivienda y Obras Públicas del gobierno de Queensland, en Australia. En ella, el proceso es dividido en los siguientes nueve pasos:

1. Definir el requerimiento.
2. Determinar si una subasta inversa es el método apropiado.
3. Determinar si se debe contratar a un proveedor de servicios para realizar la subasta.
4. Determinar una estimación de precio de subasta inversa.
5. Identificar proveedores potenciales.
6. Notificar a los proveedores de los requisitos, términos y condiciones.
7. Realizar la subasta inversa.
8. Seleccionar al proveedor exitoso y realizar el pedido.
9. Realizar una evaluación posterior a la subasta.¹³

¹² Virginia IT Agency, *Chapter 19 - Public On-Line and Reverse Auctions*, 3.

¹³ Office of Chief Advisor – Procurement, *Reverse auctions*, 11, (traducción propia).

Como se puede observar en ambos ejemplos, el del gobierno de Virginia y el de Queensland, a pesar de algunas diferencias puntuales, los procedimientos incluyen etapas preparatorias en las que se describen los requerimientos de compra o contratación; se diseñan las especificidades para realizar la subasta, incluyendo la selección de un proveedor o la realización por cuenta del comprador mismo; y se lleva a cabo un proceso de convocatoria y preselección de los concursantes. Asimismo, se incluyen etapas posteriores a la subasta. En ellas se decide si aceptar el resultado del proceso, publicar la decisión correspondiente y, en su caso, formalizar el pedido; así como ejecutar un mecanismo de evaluación, mismo que puede ayudar a tomar decisiones sobre compras y contrataciones futuras.

Una vez revisado el panorama general del proceso de subasta electrónica y su incrustación en los procedimientos de adquisición de bienes y servicios, veamos las posibles reglas para la ejecución de la subasta. Vale la pena reconocer que existen variantes de dicho proceso. Algunas de estas variantes han sido denominadas de manera específica.

Para ilustrar las posibilidades de subastación, considérense las siguientes variantes procedimentales más populares: subasta inglesa, subasta holandesa y subasta japonesa. Mismas que, de acuerdo con la empresa tecnológica International Business Machines Corporation (IBM), se pueden describir de la siguiente forma:

- **Subasta inversa inglesa:** Los proveedores hacen sus ofertas por artículos que los compradores desean adquirir en una subasta en vivo que se lleva a cabo durante un periodo de tiempo limitado, p. ej. una hora. La subasta normalmente se otorga a los proveedores con la oferta más baja, pero los compradores pueden considerar factores como el nivel de calidad de los proveedores, los registros de tiempo de entrega y los recursos de investigación y desarrollo antes de otorgar la subasta.¹⁴
- **Subasta inversa holandesa:** En esta subasta, el precio del artículo sube después de intervalos fijos hasta que se alcanza un precio

¹⁴ IBM, *English Reverse Auction*, acceso el 24 de mayo de 2023, <https://www.ibm.com/docs/en/emptoris-sourcing/10.1.3?topic=rt-english-reverse-auction>, (traducción propia).

reservado. Antes de que se alcance el precio reservado, si un proveedor hace una oferta por el artículo, se asigna al proveedor y el artículo se cierra para la licitación.

En esta subasta, el comprador especifica un precio inicial, un valor de cambio de precio, un intervalo de tiempo entre cambios de precio y el precio reservado.

La subasta se abre con el primer artículo con un precio de inicio específico y aumenta según el valor de cambio de precio (cantidad o porcentaje) después de un intervalo fijo. El precio inicial sigue aumentando hasta que algún proveedor hace una oferta o el precio inicial alcanza el precio reservado. Una vez que se cierra la licitación para el artículo, se mueve a otro artículo secuencialmente.

La subasta se cierra cuando se completa la oferta de todos los artículos.¹⁵

- **Subasta inversa japonesa:** En ella, el precio del artículo disminuye automáticamente después de un intervalo de tiempo fijo. El valor por el cual se produce el cambio de precio lo define el usuario comprador en diferentes pasos. El usuario comprador puede definir múltiples pasos con distintos valores decrecientes para el cambio de precio.

En esta subasta, si los proveedores desean continuar en el proceso de subasta, deben presentar la oferta en cada paso de cambio de precio. Si no puja por el artículo, se retira al ofertante de la subasta de ese dicho bien o servicio. Sin embargo, el proveedor puede ofertar por otro artículo. La subasta permanece abierta hasta que no quede ningún ofertante o el precio baje al mínimo valor posible.

La puja por cada artículo se realiza de forma individual. Sólo se puede ofertar un artículo a la vez.¹⁶

¹⁵ IBM, *Dutch Reverse Auction*, acceso el 24 de mayo de 2023, <https://www.ibm.com/docs/en/emptoris-sourcing/10.1.3?topic=rt-dutch-reverse-auction>, (traducción propia).

¹⁶ IBM, *Japanese Reverse Auction*, acceso el 24 de mayo de 2023, <https://www.ibm.com/docs/en/emptoris-sourcing/10.1.3?topic=rt-japanese-reverse-auction>, (traducción propia).

Como se puede apreciar a partir de estas variantes procedimentales, aun cuando el objetivo global de las subastas inversas es el mismo, la competencia entre proveedores de bienes y servicios, el mecanismo específico para realizar dicha competencia puede presentar variaciones. Si bien, el caso expuesto por IBM es sobre la procuración de bienes y servicios en una agencia privada, también es posible —y de hecho se ha llevado a cabo— utilizar estos métodos electrónicos en el sector público; siendo la modalidad de subasta inglesa la más tradicional.

Tras la descripción general de las subastas inversas electrónicas presentada en esta sección, en la siguiente revisaremos cómo es que dichos métodos se pueden incorporar en los procedimientos de compra y contratación pública.

III. APLICACIONES EN LA COMPRA Y CONTRATACIÓN PÚBLICA

Los gobiernos necesitan bienes y servicios para su correcto funcionamiento y, para tal efecto, les es posible adquirir estos recursos mediante la compra y contratación a entidades ajenas.¹⁷ Motivados por combatir las ineficacias e ineficiencias en las adquisiciones de tales recursos, distintos gobiernos alrededor del mundo han comenzado a introducir herramientas electrónicas en la gestión de sus compras y contrataciones.¹⁸ Es así que para tales prácticas se ha acuñado el término de adquisición pública electrónica (*public e-procurement*, en inglés).

De entre las herramientas para la adquisición pública, la licitación es generalmente el procedimiento utilizado debido a su naturaleza competitiva; siendo la subasta electrónica inversa una versión digital para materializar la licitación pública.¹⁹ Es decir, la subasta así entendida es un caso particular de mecanismo de licitación.

Sin duda, aumentar la efectividad de los procedimientos de adquisición pública es un esfuerzo que depende no sólo de las

¹⁷ Anthony, “The Use of E-procurement in South African Public Procurement Law: Challenges and Prospects”, 39.

¹⁸ Moon, “E-procurement management in state governments: Diffusion of e-procurement practices and its determinants”, 54. Véase también Anthony, *op. cit.*, 40.

¹⁹ Anthony, *op. cit.*, 40.

herramientas tecnológicas, sino también de otros aspectos como la estructura del mercado de los bienes y servicios, así como el marco legal y el entorno político que enfrentan compradores y vendedores.²⁰ Aún más, eficientar estos procedimientos implica la experimentación de nuevos métodos y técnicas de licitación.²¹ Es así que, a continuación, revisamos el uso de subastas electrónicas para la adquisición pública, haciendo énfasis en su uso para promover la competencia, reducir la corrupción y aumentar la eficiencia.

En el contexto de la adquisición pública, las subastas electrónicas funcionan mediante una plataforma digital que congrega virtualmente a oferentes de bienes y servicios. En ella, cada uno de ellos anuncia su oferta y está al tanto de las de los demás, de modo que los postores pueden ofertar en varias ocasiones hasta que sólo uno permanece y ningún otro mejora su oferta. En caso de considerar aspectos adicionales al precio, usualmente, se utiliza una fórmula matemática para examinar las ofertas y otorgar puntos por los varios aspectos de ellas.²²

Ahora bien, comúnmente las innovaciones tecnológicas tienden a ser disruptivas en las actividades donde se incrustan. Con ello, se configuran sus potenciales beneficios, pero también ciertos riesgos que conviene tener en cuenta, con miras a reducir la frecuencia en que ocurren, así como sus impactos. A reserva de explorar las lecciones que la experiencia internacional ha dejado en la materia mediante la siguiente sección, a continuación, plantearemos los beneficios y riesgos que se han identificado a partir del diseño e implementación de subastas electrónicas en las adquisiciones públicas.

1. Beneficios asociados con las subastas electrónicas en las adquisiciones públicas

El potencial beneficio más referido sobre las innovaciones materia de esta investigación es la oferta de *precios sustancialmente más bajos* que el proceso de licitación normal de cotizaciones, es decir, ofertas finales

²⁰ Carpentí, Piga y Zanza, “The variety of procurement practice: evidence from public procurement”, 15.

²¹ *Ibid.*

²² Anthony, *op. cit.*, 42.

mejores sin la necesidad de más negociaciones de precios.²³ Además, se ha reconocido que “las subastas inversas son menos susceptibles a reclamos de favoritismo y violaciones de la probidad”.²⁴ La razón de ello puede ser que todas las ofertas se registran y no se pueden modificar, lo que facilita la auditoría de las mismas aun tiempo después de que se complete el procedimiento; asimismo, durante la subasta, la organización compradora es un observador y no un participante en el proceso de negociación del precio.²⁵

Otros potenciales beneficios reportados en la literatura incluyen:

- Actualización con los cambios en la tecnología y las prácticas comerciales en línea;
- Ahorros de costos a través de una mayor competencia o mediante la optimización de las condiciones del mercado;
- Mayor conocimiento sobre el mercado del bien o servicio subastado;
- Permitir a los postores múltiples oportunidades para ofertar un precio;
- Reducción del tiempo del ciclo de adquisición y aumentar la eficiencia a través del proceso en tiempo real;
- Reducción de los costos administrativos y de transacción tanto para el comprador como para el proveedor;
- Transparencia y equidad ya que todos los licitadores tienen conocimiento de (las clasificaciones de) las ofertas que se presentan;
- Reducción de la influencia de las relaciones personales y los esfuerzos de la fuerza de ventas;

²³ Office of Chief Advisor – Procurement, *op. cit.*, 7, (traducción propia).

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

- El uso de plataformas en línea proporciona una forma de fácil acceso y bajo costo para conectar a un comprador con múltiples proveedores calificados; y
- Es posible utilizar programas de análisis de gastos para organizar el volumen de compras en cantidades más atractivas para los proveedores.²⁶

Cabe destacar que, aun cuando el beneficio más socorrido al referirse específicamente a las subastas electrónicas es la reducción de precios, el Banco Mundial ha reconocido que la mejora en la transparencia y la competencia es el principal beneficio de la práctica general de introducir las adquisiciones electrónicas en una organización.²⁷

Es importante señalar que entre las acciones que permiten maximizar estos beneficios se ha reconocido la necesidad de entrenar exhaustivamente a todas las partes interesadas; fomentar entre los proveedores la adopción de una actitud favorable hacia la adquisición electrónica; convertir la información relacionada con los procesos de licitación actuales a un formato electrónico; promover el apoyo de la alta dirección para establecer y mantener un sistema de adquisiciones electrónicas, que asegure la infraestructura necesaria y brinde el apoyo necesario al personal que acompaña la transición.²⁸

2. Riesgos asociados con las subastas electrónicas en las adquisiciones públicas

Como hemos mencionado, la adopción de innovaciones implica riesgos que pueden ser sorteados o minimizados. Para ello, primero es necesario identificarlos y, posteriormente, contrastarse con las directrices de la organización a fin de alinear ambos aspectos.

Con base en una revisión de la literatura, a continuación, se enlistan algunos posibles riesgos que conllevan las subastas electrónicas en las adquisiciones públicas:

²⁶ *Ibid.*; véase también Virginia IT Agency, *op. cit.*, 3.

²⁷ Anthony, *op. cit.*, 42-43. Véase también Banco Mundial, *e-Procurement reference guide*, 8.

²⁸ *Ibid.*, 43.

- Las subastas inversas se centran predominantemente en el precio. Aunque es posible considerar otros aspectos, vale la pena estar al tanto que la capacidad de las subastas para hacer frente a factores ajenos al precio es limitada.
- Inadecuación para la adquisición de bienes y servicios con características técnicas elevadas, por ejemplo, soluciones innovadoras. En cambio, las subastas parecen ser ideales para adquirir productos que se definen fácilmente y donde el precio puede ser el determinante principal o final en el proceso de selección.
- Presentación de ofertas en pérdidas ya que, al centrarse principalmente en el precio, las subastas inversas ejercen una presión a la baja sobre los mismos. Ello, puede dar lugar a que algunos proveedores presenten precios insosteniblemente bajos.
- Las subastas inversas pueden favorecer a las grandes organizaciones. Por ello, es importante que las agencias busquen oportunidades para la participación de proveedores locales y regionales. Estas consideraciones deben abordarse antes de llevar a cabo la subasta inversa.
- Asimismo, pueden producirse desventajas hacia aquellos proveedores con infraestructura y capacidad de internet limitadas, dado que, para participar en ellas, existen requisitos mínimos de hardware y software. A la luz de tales efectos, es necesario realizar un análisis de mercado para reconocer posibles limitaciones de infraestructura para proveedores pequeños.
- El uso de subastas electrónicas aumenta la dependencia sobre las tecnologías de la información. Por lo tanto, una falla técnica es un riesgo del proceso. Al respecto, las agencias pueden desarrollar procedimientos para cubrir instancias de fallas técnicas.²⁹

Además de las acciones que acompañan a los elementos de este listado, con la finalidad de disminuir los riesgos del uso de subastas

²⁹ Office of Chief Advisor – Procurement, *op. cit.*, 7-8.

electrónicas, se ha sugerido llevar a cabo la adquisición mediante este formato sólo cuando sea posible evaluar aspectos de las ofertas por medio de fórmulas matemáticas; así como considerar un posible trato preferencial en la contratación y el desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMe).³⁰

Habiendo revisado, en términos generales, los posibles beneficios y riesgos de las subastas electrónicas en la compra y contratación pública, podemos advertir que, para incrementar el impacto de los beneficios y reducir el de los riesgos, es importante procurar las circunstancias adecuadas mediante buenas prácticas obtenidas a través de la experiencia. Mismas que se recopilan en la siguiente sección a partir de algunos casos de implementación en diferentes países.

IV. LECCIONES DESDE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

La modernización de las actividades comerciales de una localidad, país o región no es un tema menor. Tanto es así que la Asamblea General de la ONU ha creado la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI, también conocida como UNCITRAL, por sus siglas en inglés) con el “mandato de promover la armonización y modernización progresivas del derecho mercantil internacional. La CNUDMI hace esto al preparar y promover el uso y la adopción de instrumentos legislativos y no legislativos en una serie de áreas clave del derecho comercial”.³¹

Con la finalidad de “ayudar a los Estados a reformar y modernizar sus leyes sobre procedimientos arbitrales a fin de tener en cuenta las características y necesidades particulares del arbitraje comercial internacional”,³² la CNUDMI publicó una Ley Modelo en 1985,

³⁰ Anthony, *op. cit.*, 43-44.

³¹ CNUDMI, *United Nations Commission On International Trade Law: Homepage*, acceso el 25 de mayo de 2023, <https://uncitral.un.org/en/content/homepage>, traducción propia.

³² CNUDMI, *UNCITRAL Model Law on International Commercial Arbitration (1985), with amendments as adopted in 2006*, acceso el 25 de mayo de 2023, https://uncitral.un.org/en/texts/arbitration/modellaw/commercial_arbitration, traducción propia.

misma que fue reformada en 2006.³³ Cabe destacar que, en materia de adquisiciones electrónicas, dicho documento requiere que la entidad contratante publique electrónicamente una invitación a licitar que refleje:

- Una descripción detallada del objeto de la contratación;
- Los términos y condiciones del contrato;
- Informe a los licitadores si se evaluará algún componente que no sea el precio, como la calidad o la preferencia; y
- Los criterios y procedimientos para el examen de las ofertas, incluida la fórmula matemática que se utilizará.³⁴

En gran medida, estas observaciones fueron el resultado de una amplia revisión de la experiencia de las subastas inversas a nivel internacional.³⁵ Al respecto, C.R. Yukins y D. Wallace Jr. han afirmado que:

Las subastas inversas plantean, quizás por primera vez, una oportunidad para que los sistemas de adquisición pública de todo el mundo compartan lecciones y fracasos en nombre del progreso común. Las subastas inversas marcan una intersección entre las tecnologías modernas y los temas antiguos de mejor valor en la contratación pública.³⁶

Una de las primeras experiencias de este tipo ha sido la de los Estados Unidos de Norteamérica, en donde, en el año 2000, los comisionados a cargo del Reglamento Federal de Adquisiciones (FAR, por sus siglas en inglés) publicaban un reconocimiento acerca de que:

[...] varias agencias han aprovechado los avances tecnológicos en la adquisición de diversos productos básicos mediante la realización de

³³ *Ibid.*

³⁴ Anthony, *op. cit.*, 42.

³⁵ Yukins y Wallace, “UNCITRAL Considers Electronic Reverse Auctions, as Comparative Public Procurement Comes of Age in the U.S.”, 2.

³⁶ *Ibid.*

concursos de precios en línea donde los proveedores de la competencia han reducido sus precios para obtener el contrato. El uso de esta llamada técnica de subasta inversa parece estar ganando interés en ciertos segmentos del mercado comercial.³⁷

Sin embargo, se ha reconocido que un obstáculo importante para la implementación de estas herramientas ha sido la falta de una claridad normativa; volviéndose el centro del debate la legitimidad de divulgar información de competencia comercial durante el transcurso de una subasta en línea.³⁸

Por su parte, la Comunidad Europea creó un *paquete legislativo* en abril de 2004 como resultado de una reforma al sistema europeo de adquisición pública; con ello, brinda a sus Estados miembros la flexibilidad para decidir sobre utilizar diferentes mecanismos de adquisición, entre ellos, las subastas electrónicas.³⁹ Esta reforma reconocía que algunos Estados miembros ya habían practicado el uso de subastas electrónicas para las adquisiciones públicas y, por tanto, se buscaba proporcionar seguridad jurídica, normas y orientaciones específicas para su aplicación a nivel regional.⁴⁰

Sobre las particularidades del reconocimiento jurídico en Europa de las subastas electrónicas vale la pena destacar que se permite su uso para la evaluación de ofertas, pero sólo para aquellos aspectos cuantificables que pueden ser evaluados automáticamente, como el precio o el tiempo de entrega; las evaluaciones de las ofertas deben llevarse a cabo de acuerdo con los criterios fijados antes del inicio de la subasta electrónica; sólo se permite el uso de subastas electrónicas para contratos de obras, suministros o servicios cuyas especificaciones puedan determinarse con precisión y donde sea posible establecer la respectiva clasificación de los licitadores en cualquier etapa de la subasta; y se excluyen explícitamente la compra de obras o servicios intelectuales mediante subastas electrónicas.⁴¹

³⁷ *Ibid.*, 5.

³⁸ *Ibid.*, 6-7.

³⁹ Beuter, "European Public Procurement Reform: Main Innovations in the Public Sector Directive – A Preliminary Assessment", 5-7.

⁴⁰ *Ibid.*, 10.

⁴¹ *Ibid.*

En línea con la experiencia europea sobre adquisiciones públicas, Rusia ha sido uno de los primeros países en llevar a cabo procedimientos de subasta electrónica en la materia.⁴² Tales métodos se realizaron en el marco de la implementación de un sistema unificado de información de adquisiciones, con el reporte de ahorros presupuestales de hasta 60% mediante el uso de subastas electrónicas.⁴³ Sin embargo, las operaciones iniciales encontraron obstáculos como la renuencia de los proveedores a ofertar mediante mecanismos electrónicos, la dificultad en el cumplimiento de los requerimientos técnicos, el estudio de nuevas reglas y mecanismos.⁴⁴ Adicionalmente, al concentrar las subastas alrededor del precio, al mismo tiempo que una reducción considerable de los costos de contratación, se observó también un impacto adverso en la calidad de los productos adquiridos, así como la traslación de la ineficiencia y corrupción hacia las etapas de ejecución de contratos y suministros de productos.⁴⁵

Por su parte, Bielorrusia cuenta con un sistema de subastas electrónicas que, a decir del Consejo de Europa, cumple con los estándares internacionales; no parece presentar fallas fundamentales.⁴⁶ Además, este país ha optado por implementar aquellas, sólo en los casos de adquisiciones mediante *procedimientos abiertos*, en donde, de forma preparatoria, 1) el comprador organizador aprueba los documentos de la subasta, 2) los requerimientos y la invitación a participar son publicados en sitios oficiales, 3) en su caso, se solicitan y reciben las garantías por no más de 3% del precio inicial, 4) se reciben las propuestas iniciales y los documentos de forma electrónica.⁴⁷

Tras la etapa preparatoria, se revisan las propuestas en no más de 10 días después del cierre de la recepción y se realiza la subasta de acuerdo con el protocolo publicado.⁴⁸ El precio de salida se determina como el precio más bajo de entre las propuestas recibidas en la etapa preparatoria;

⁴² Ergova *et al.*, “Digitalization of Public Procurement in the Russian Federation: Case Study”, 91.

⁴³ *Ibid.*, 97.

⁴⁴ Melnikov y Lukashenko, “Evolution of Public Procurement Auctions in Russia”, 158.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Hoppe y Kalnins, *Public Procurement through Reverse Electronic Auctions in the Republic of Belarus*, 4.

⁴⁷ *Ibid.*, 7-8.

⁴⁸ *Ibid.*, 8.

las ofertas son visibles para todos los postores, incluso es posible que cualquiera pueda ver todo el concurso con sus montos respectivos, tiempos especificados en segundos e identidades de los involucrados; las ofertas se aceptan dentro de los diez minutos desde el inicio de la subasta o desde la última propuesta; finalmente, la subasta concluye si no se presentan ofertas dentro de los diez minutos desde el inicio de la subasta o desde la última propuesta.⁴⁹ Una vez finalizado el procedimiento, la plataforma electrónica de negociación publica el precio de inicio de la subasta y la última y penúltima postura, las identidades, las ubicaciones y los números de pago de los participantes.⁵⁰ Por supuesto, el ganador de la subasta es el participante que realizó la última oferta, si cumple con los requisitos de los documentos de subasta en cuanto a su composición y calificación.⁵¹

A pesar de que el sistema bielorruso de subastas electrónicas cumple con los estándares internacionales, el Consejo Europeo ha identificado algunos puntos a considerar para su mejoramiento, incluyendo los siguientes:

- Las subastas electrónicas deben utilizarse para la adquisición de bienes (obras, servicios) cuando exista suficiente competencia en el mercado para su provisión. Las autoridades bielorrusas podrían considerar la elaboración de pautas simples para el análisis de la situación del mercado de bienes específicos (obras, servicios) para determinar si la competencia es lo suficientemente fuerte para ser adecuada para el uso de subastas electrónicas.
- Parece que no existen procedimientos para rechazar ofertas anormalmente bajas, lo que puede dar lugar a contratos celebrados a precios demasiado bajos con la subsiguiente mala entrega de los bienes (obras, servicios).
- La derogación de las tarifas para los participantes de las subastas electrónicas podría ser beneficiosa porque es de interés público obtener el mayor número de propuestas de subasta.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*, 9.

⁵¹ *Ibid.*

- Las subastas electrónicas no deben utilizarse para adquisiciones a gran escala donde la competencia internacional (más allá de la República de Kazajistán y la Federación Rusa) beneficiaría los objetivos de la entidad de adquisiciones. En tales casos, se deben preferir métodos que permitan licitar sin presencia física en la República de Bielorrusia (dicha presencia es necesaria para obtener la clave de firma digital electrónica).⁵²

Eslovaquia es otro país que posee experiencia sobre la utilización de subastas electrónicas. De acuerdo con un estudio sobre los factores principales que influyen en la eficiencia de la contratación pública en ese país, “el precio disminuye, a un ritmo decreciente, a medida que aumenta el número de ofertas, hasta un máximo de cinco. En promedio, las subastas electrónicas reducen el precio en un 5%, y el uso de licitaciones abiertas también ayuda a reducir el precio final”, derivado de la competitividad, así como del uso de subastas electrónicas y de licitación.⁵³ No obstante, en este caso también se ha advertido que el uso exclusivamente del criterio de selección del precio más bajo a menudo conduce a una calidad inaceptablemente baja de las entregas.⁵⁴ Aún más, la experiencia eslovaca muestra que las autoridades responsables tienden a preferir el precio de oferta más bajo, al menos en el caso de obra pública, a pesar de que los métodos de subastas electrónicas les permitan la evaluación de ofertas con múltiples criterios.⁵⁵

En Eslovaquia también se ha explorado el uso de subastas electrónicas a nivel de municipalidades. Un estudio al respecto muestra una relación indirecta entre el número de ofertas presentadas y el precio ganador.⁵⁶ Esta relación se establece como indirecta puesto que el uso de subastas electrónicas está, más bien, relacionado con un aumento del número de ofertas presentadas.⁵⁷ Además, el mismo logra cuantificar que cada puja

⁵² *Ibid.*, 25-26.

⁵³ Grega *et al.*, “Factors Determining the Efficiency of Slovak Public Procurement”, 47.

⁵⁴ *Ibid.*, 48; véase también Afonso, Schuknecht y Tanzi, “Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets”, 1-50.

⁵⁵ Hanák y Serrat, “Analysis of Construction Auctions Data in Slovak Public Procurement”, 10.

⁵⁶ Pavel y Sičáková-Beblava, “Do e-Auctions Really Improve the Efficiency of Public Procurement? The Case of the Slovak Municipalities”, 111.

⁵⁷ *Ibid.*

adicional trae consigo una disminución del precio de aproximadamente un 3.4% del precio esperado.⁵⁸

Antes de concluir con la revisión de las experiencias de países implementadores de los métodos de adquisición materia de esta investigación, revisemos el caso de Sudáfrica e India. El marco normativo sudafricano no excluye el uso de subastas electrónicas para la adquisición pública. Incluso, se reconoce que estas herramientas presentan ventajas alineadas con los principios constitucionales de justicia, equidad, transparencia, competitividad y rentabilidad.⁵⁹ De modo que las consideraciones para su utilización han sido más bien técnicas. Por ejemplo, se ha reconocido que aquellas herramientas “necesitan especialistas bien capacitados en el campo específico para redactar adecuadamente las especificaciones y determinar el valor que se les asignará”.⁶⁰ Por su parte, India posee un esquema amplio de adquisición pública electrónica en el que se utiliza software que incluye funciones para la gestión de proveedores y la realización de subastas complejas.⁶¹ Allí se ha reportado que tanto los mecanismos de licitación electrónicos, como las subastas inversas han conducido a una mayor competencia entre las empresas proveedoras.⁶²

V. OPORTUNIDADES Y LIMITACIONES EN MÉXICO

En un ejercicio diagnóstico presentado en mayo de 2019, la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) reconocía que “México está ubicado entre los países con mayores índices de corrupción y menores índices de eficiencia en el gasto público”.⁶³ Más aún, para ilustrar la afirmación anterior se reportan los siguientes indicadores:

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ De la Harpe, “The Use of Electronic Reverse Auctions in Public Procurement in South Africa”, 25 y-26.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Panda, Sahu y Gupta, “Promoting Transparency and Efficiency in Public Procurement: E-Procurement Initiatives by Government of India”, 3.

⁶² *Ibid.*

⁶³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Estrategia Integral del nuevo Sistema Nacional de Contrataciones Públicas*, acceso el 6 de junio de 2023, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/469011/Presentacio_n_Conferencia_Prensa_OM.pdf.

- México ocupa **el lugar 27 de América (de un total de 32) y 135 a nivel mundial (de un total de 180) en el Índice de Percepción de Corrupción (IPC)**. En 2017 fue la nación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) **peor evaluada**.
- Las instituciones públicas del país ocupan el lugar **128 de 137 en el Índice de Ética y Corrupción; y el desempeño del sector público ocupa el 121 de 137** en el Índice de Eficiencia en el Gasto Público, según el Fondo Económico Mundial.
- Más de 80% de los contratos se llevan a **cabo sin un procedimiento licitatorio**; sólo 1.5% de los proveedores que han ganado un procedimiento **representan el 80% del monto asignado en contrataciones públicas**.
- Las más de 1,500 unidades compradoras de la APF se encuentran fragmentadas y sin coordinación, lo que genera un desvío de recursos públicos en corrupción sin ser observados.
- Las recomendaciones internacionales apuntan a que los sistemas electrónicos de contrataciones públicas del Gobierno Federal, **necesitan ser reformados**, para reconstruir la confianza de los mexicanos en su gobierno y asegurar el control del gasto.⁶⁴

En su planteamiento para una estrategia que reduzca la corrupción y genere valor al Estado, esta dependencia incluía, entre sus siete acciones principales, la de implementar herramientas tecnológicas, misma que incluyó los siguientes aspectos:

- Automatización del ciclo de contratación pública, planeación, gestión del gasto, contratación, administración y evaluación.
- Procedimientos de contratación más ágiles, más transparentes y menos costosos.

⁶⁴ *Ibid.* (Énfasis añadido).

- Desarrollo de sistema electrónico en software abierto.⁶⁵

Por su parte, en 2018, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA), en conjunto con la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), y con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el equipo de transición de la SHCP del gobierno entonces recién electo, que fungió como observador, llevaron a cabo una evaluación diagnóstica del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de México.⁶⁶ En el informe final de dicha evaluación se incluyeron los siguientes dos hallazgos relevantes para las posibilidades del uso de subastas electrónicas:

- **Uso limitado de la tecnología.** Si bien CompraNet es una herramienta que habilita las transacciones electrónicas, las entidades hacen un uso muy parcial de ésta. Básicamente lo utilizan como sistema informativo, pero incluso reportan deficientemente por debajo de lo obligatorio, sin sanciones por ello. Mayormente, las operaciones de contrataciones siguen siendo presenciales y con soporte en papel, con las consiguientes pérdidas de eficacia y eficiencia, e incurriendo en altos costos de transacción para empresas y Gobierno, que podrían evitarse.
- **Métodos de contratación básicos, mayoritariamente adjudicación directa.** El menú de opciones, estrategias y métodos de contratación, utilizado por las dependencias públicas es muy acotado, básicamente Licitación Pública, IC3 y adjudicación directa, esta última opción representa 80% del número de contratos. Igualmente, los métodos de evaluación no han sido suficientemente desarrollados, especialmente el de “puntos y porcentajes”, mal aplicado en muchos casos.⁶⁷

Es decir, existe el reconocimiento de oportunidades para incorporar nuevos métodos de adquisición en nuestro país, así como para que ellos

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ SESNA, *Evaluación del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de México: Metodología MAPS*, 5.

⁶⁷ *Ibid.*

estén basados en el aprovechamiento de herramientas tecnológicas. Esto, a pesar de que México cuenta con la plataforma digital CompraNet, descrita como:

[E]l sistema electrónico de información pública gubernamental en materia de contrataciones públicas y es de uso obligado para los sujetos señalados en el artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM). El sistema CompraNet es administrado y operado por la Unidad de Política de Contrataciones Públicas (UPCP) de la Secretaría de la Función Pública (SFP).⁶⁸

Es destacable que CompraNet puede servir como la plataforma que hospede los métodos de subasta inversa de forma electrónica. En este sentido, las subastas electrónicas podrían funcionar como métodos complementarios a la licitación pública y a la adjudicación directa dentro del esquema ya existente albergado en el sistema nacional de compra y contratación pública, mediante CompraNet.

Por lo tanto, a partir de la revisión en secciones previas, se puede observar que, implementándose adecuadamente, el uso de subastas electrónicas no sólo tiene el potencial de satisfacer necesidades ya identificadas en la compra y contratación pública en México; sino que también está alineado con el interés por reducir la corrupción y eficientar la adquisición pública.

Revisemos a continuación los aspectos normativos de la compra y contratación pública, manteniendo en mente las posibilidades de implementación de subastas electrónicas. Al respecto, el marco normativo de esta actividad se compone principalmente del siguiente conjunto de disposiciones:

- Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

⁶⁸ Gobierno de México, *¿Qué hacemos?*, acceso el 6 de junio de 2023, <https://www.gob.mx/compranet/que-hacemos>.

- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP)
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM)
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

Adicionalmente, las compras y contrataciones que llevan a cabo las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias, así como los centros públicos de investigación se enmarcan en las disposiciones que rigen sus respectivas administraciones. Asimismo, se han dispuesto acuerdos reglas y guías para especificar aspectos de las actividades de adquisición por parte de la administración pública.⁶⁹

El artículo 134 constitucional prescribe los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez durante la administración de los recursos económicos del Estado para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Además, junto con otras disposiciones respecto de esa administración, se establece que:

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases,

⁶⁹ Cfr. Secretaría de Economía, *Normatividad*, acceso el 6 de junio de 2023, <https://www.comprasdegobierno.gob.mx/web/guest/normatividad>.

procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

Ahora bien, por un lado, la LAASSP establece que:

Artículo 26. Las dependencias y entidades seleccionarán de entre los procedimientos que a continuación se señalan, aquél que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes:

- I. Licitación pública;
- II. Invitación a cuando menos tres personas, o
- III. Adjudicación directa.

Las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán, por regla general, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, crecimiento económico, generación de empleo, eficiencia energética, uso responsable del agua, optimización y uso sustentable de los recursos, así como la protección al medio ambiente y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo con lo que establece la presente Ley.

Mientras que la LOPSRM hace lo respectivo en:

Artículo 27. Las dependencias y entidades seleccionarán de entre los procedimientos que a continuación se señalan, aquél que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes:

- I. Licitación pública;
- II. Invitación a cuando menos tres personas, o

III. Adjudicación directa.

Los contratos de obras públicas y los servicios relacionados con las mismas se adjudicarán, por regla general, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente.

En los procedimientos de contratación deberán establecerse los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes, debiendo las dependencias y entidades proporcionar a todos los interesados igual acceso a la información relacionada con dichos procedimientos, a fin de evitar favorecer a algún participante.

En ambas leyes, mediante diversos artículos, se habilita el uso de CompraNet como plataforma para poner a disposición del público en general información relevante sobre estos procedimientos por parte de las dependencias y entidades, incluyendo el programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios, el programa anual de obras públicas y servicios, convocatorias, invitaciones, proposiciones, impedimentos, inconformidades y notificaciones. De tal manera que, como se advirtió previamente, México cuenta con una plataforma digital, CompraNet, adaptada normativamente para la compra y contratación pública.

A pesar de lo anterior, es necesario considerar qué modificación requieren los dispositivos normativos con miras al uso de subastas electrónicas inversas. Para ello, considérese que, de acuerdo con la SFP:

[L]a licitación pública es un procedimiento de contratación en el que, a través de una declaración unilateral de voluntad contenida en una convocatoria pública, el Estado se obliga a celebrar un contrato para la adquisición de un bien o servicio—incluida obra pública-, con aquel interesado que cumpliendo determinados requisitos prefijados en la convocatoria por el ente público de que se trate, ofrezca al Estado las mejores condiciones de contratación. Dicho procedimiento se encuentra abierto a todos aquellos interesados

que reúnan los requisitos previstos, de ahí que la licitación pública sea un procedimiento cuya esencia se encuentra en la competencia.⁷⁰

De esta descripción se advierte que, las subastas electrónicas inversas podrían considerarse como incluidas en la definición de licitación pública, entendidos como métodos para realizar lo que la SFP denomina como cumplimiento de determinados requisitos prefijados en la convocatoria por el ente público y que ofrezca al Estado las mejores condiciones de contratación. Dichos requisitos y condiciones formarían parte de las valoraciones durante la etapa preparatoria y de los criterios a considerar durante la subasta misma. Incluso, pudiendo abonar al mejoramiento de la calidad de la competencia durante el proceso de licitación, así como al cumplimiento de los principios constitucionales que lo rigen. A su vez, pudiendo ser la subasta electrónica uno de otros posibles métodos para tales consideraciones.

También es importante destacar que la normativa vigente contempla el concepto de *ofertas subsecuentes de descuentos*. Mismas que, de acuerdo con la LAASSP, se deben entender como sigue:

Artículo 2. Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

...

VII. Ofertas subsecuentes de descuentos: modalidad utilizada en las licitaciones públicas, en la que los licitantes, al presentar sus proposiciones, tienen la posibilidad de que, con posterioridad a la presentación y apertura del sobre cerrado que contenga su propuesta económica, realicen una o más ofertas subsecuentes de descuentos que mejoren el precio ofertado en forma inicial, sin que ello signifique la posibilidad de variar las especificaciones o características originalmente contenidas en su propuesta técnica;

De donde se desprende que existe la posibilidad para que los oferentes presenten ofertas posteriores a la inicial. Sin embargo, este proceso no sucede de manera dinámica en tiempo real; condición que la distingue del concepto de subasta inversa electrónica manejado en

⁷⁰ Gobierno de México, *1.3.1 Licitación pública (LOPSRM y LAASSP)*, acceso el 6 de junio de 2023, <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/1-3-1-licitacion-publica>.

esta investigación. Esto, además, se puede reconocer notando que el dispositivo de ofertas subsecuentes de descuentos no permite la realización de variantes procedimentales como la subasta holandesa o japonesa.

Asimismo, es importante mencionar que, debido a que las subastas inversas poseen aspectos específicos derivados de su naturaleza de competición particular, los dispositivos jurídicos podrían beneficiarse de la prescripción explícita de tales herramientas como posibilidades procedimentales para las entidades públicas, pudiendo incorporar acotaciones derivadas de las buenas prácticas reconocidas por la comunidad internacional.

VI. CONCLUSIONES

La innovación en la administración pública puede dar paso a la introducción de herramientas tecnológicas que permitan aumentar la efectividad de las acciones gubernamentales. En particular, para el logro de sus objetivos, las administraciones públicas hacen uso de bienes y servicios que adquieren mediante procedimientos conocidos como compra y contratación pública. Es así que dichos procedimientos también son susceptibles de la intervención de las innovaciones tecnológicas como los métodos electrónicos basados en internet.

Las subastas inversas electrónicas son justamente un conjunto de métodos posibles para aumentar la competencia durante la selección de proveedores para bienes y servicios por parte de la administración pública. Estas herramientas se denominan *inversas* puesto que, a diferencia de la *subasta directa* —en que son los compradores quienes compiten—, en las subastas inversas son los vendedores (potenciales proveedores) quienes compiten, en este caso, para generar mayor valor a un menor precio para la entidad pública de que se trate. Por otro lado, son electrónicas, puesto que su realización es asistida mediante sistemas automatizados, generalmente basados en internet, permitiendo una mayor transparencia, auditabilidad y procesamiento de los criterios evaluados.

Como hemos revisado en este estudio, en una subasta electrónica, los potenciales proveedores compiten presentando una serie de ofertas

a un comprador mediante una plataforma electrónica que permite la selección de la mejor oferta con base en la aplicación automatizada de criterios definidos por el comprador. Usualmente dicha valoración se centra alrededor del precio, sin embargo, también es posible considerar algunos aspectos adicionales cuantificables.

Si bien, para su correcta ejecución, las subastas requieren de una preparación previa en la que se especifiquen los requerimientos del bien o servicio, las reglas para la realización de la subasta, los periodos y fechas límite, así como los requisitos de participación; también se requiere una etapa posterior dedicada a la formalización de la adquisición convenida y a la evaluación crítica del procedimiento con miras a su mejoramiento. Por lo que respecta a la ejecución misma de la subasta inversa, existen tres formas tradicionales: la subasta inglesa, la subasta holandesa y la subasta japonesa. Aunque cada una posee reglas dinámicas particulares, que se pueden revisar en el contenido de esta investigación, en todas se busca encontrar el precio (u otra característica deseada) más ventajoso para el comprador.

Al día de hoy existe ya un robusto conjunto de experiencias internacionales de implementación de los métodos de subastas electrónicas alrededor del mundo. A la luz de esta experiencia internacional, se han identificado ventajas y riesgos de tan peculiares herramientas.

Por un lado, los aspectos ventajosos del uso de subastas electrónicas incluyen:

- Ahorros para la entidad gubernamental debidos a la reducción de los precios en que la misma compra o contrata;
- Agilización y simplificación de los trámites durante el procedimiento de compra;
- Aumento de la competencia en los mercados en donde se desempeña la subasta;
- Permite a los proveedores mayores oportunidades de ofertar mediante las diferentes iteraciones propias de la subasta; y

- Aumento de la transparencia, equidad y auditabilidad de los procedimientos de adquisición.

Por otro lado, como con toda innovación, los cambios pueden ser disruptivos y, en consecuencia, existen riesgos a considerar. Por ejemplo:

- Quienes implementan las subastas tienden a centrarse predominantemente en el precio, lo que puede menoscabar otros aspectos como la calidad de los bienes o servicios;
- Existen adquisiciones en las que podría no ser adecuado implementar una subasta, como cuando los bienes y servicios poseen características técnicas elevadas;
- La presión que las subastas tienden a ejercer sobre el precio puede hacer que algunos proveedores presenten precios insosteniblemente bajos;
- Las subastas inversas pueden favorecer a las grandes organizaciones, debido a una economía de escala, o a aquellos con ventajas infraestructural, debido a los requerimientos de la herramienta tecnológica; y
- Al ser basadas en equipos computacionales, estas herramientas aumentan la dependencia de las tecnologías de la información y los riesgos ante fallas técnicas.

Es importante destacar que —como también es usual con otras herramientas tecnológicas—, el uso de buenas prácticas puede potenciar las ventajas a la vez que reduce la frecuencia y el impacto de los riesgos de las subastas electrónicas. Entre tales prácticas podemos incluir:

- El uso de subastas principalmente para adquirir productos que se definen fácilmente y donde el precio puede ser el determinante principal;

- Incluir consideraciones sobre otros aspectos relevantes además del precio, bien sea en la elaboración de los requerimientos técnicos de los bienes o servicios, o en los criterios de selección durante la subasta misma;
- Realizar un análisis para conocer mejor el mercado del bien o servicio a subastar para reconocer movimientos anormales en el precio;
- Diseñar procedimientos que brinden oportunidades a una diversidad de competidores oferentes de los bienes o servicios deseados, particularmente a las MiPyME; y
- Desarrollar procedimientos y estar preparados para cubrir instancias de fallas técnicas.

Finalmente, se reconoce que México cuenta con una plataforma denominada CompraNet, que puede servir como hospedera de los métodos de subasta inversa de forma electrónica. En este sentido, las subastas electrónicas podrían funcionar como métodos complementarios a la licitación pública y la adjudicación directa dentro del esquema ya existente albergado en el sistema nacional de compra y contratación pública, mediante CompraNet. Para ello, debido a que las subastas inversas poseen aspectos específicos derivados de su naturaleza de competición particular, los dispositivos jurídicos vigentes podrían beneficiarse de la prescripción explícita de tales herramientas como posibilidades procedimentales para las entidades públicas, pudiendo incorporar acotaciones derivadas de las buenas prácticas reconocidas por la comunidad internacional. Particularmente, las referidas leyes sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios, LAASSP, y sobre las obras públicas, LOPSRM, así como sus respectivos reglamentos.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Afonso, António, Ludger Schuknecht y Vito Tanzi. “Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets”. *European Central Bank: Working Paper Series*, n.º 581 (enero de 2006): 1-50.

- Anthony, Allison. “The Use of E-procurement in South African Public Procurement Law: Challenges and Prospects”. *Law, Democracy & Development* 22 (2018): 39-47.
- Banco Mundial. *e-Reverse Auction Guidelines for MDB Financed Procurement*. Washington D.C., 2005.
- Beuter, Rita. “European Public Procurement Reform: Main Innovations in the Public Sector Directive – A Preliminary Assessment”. *EIPASCOPE*, n.º 3 (2005): 5-12.
- Carpinetti, Laura, Gustavo Piga y Matteo Zanza. “The variety of procurement practice: evidence from public procurement”. *Handbook of Procurement*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- De La Harpe, Stephen. “The Use of Electronic Reverse Auctions in Public Procurement in South Africa”. *Speculum Juris* 26, n.º 1 (2012): 21-37.
- Ergova, Maria, Luibov Andreeva, Vladimir Andreev; Imeda Tsindeliani y Vitaly Kikavets. “Digitalization of Public Procurement in the Russian Federation: Case Study”. *The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy* XIV, n.º 1 (verano de 2021): 87-106.
- Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.
- Grega, Matus, Marta Orviska, Juraj Nemec y Colin Lawson. , “Factors Determining the Efficiency of Slovak Public Procurement”. *The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy* XII, n.º. 1 (verano de 2019): 43-68.
- Hanák, Tomás y Carles Serrat. “Analysis of Construction Auctions Data in Slovak Public Procurement”. *Advances in Civil Engineering* 2018, (diciembre de 2018): 1-13.
- Hawkins, Timothy G. y Michael J. Gravier. “Electronic Reverse Auctions: Spawning Procurement Innovation in the Context of Arab Culture”. *The MENA Journal of Business Case Studies* 2016, (2016): 1-18.
- Hoppe, Tilman y Valts Kalnins. *Public Procurement through Reverse Electronic Auctions in the Republic of Belarus*. Estrasburgo: Consejo de Europa, 2014.
- Kaufmann, Lutz y Craig R. Carter. “Deciding on the Mode of Negotiation: To Auction or Not to Auction Electronically”. *Journal of Supply Chain Management* 40, n.º 1 (abril de 2006): 15-26.

- Melnikov, Vladimir V. y Olga A. Lukachenko. “Evolution of Public Procurement Auctions in Russia”. *Terra Economicus* 17, n.º 1 (2019): 150-173.
- Moon, M. Jae. “E-procurement management in state governments: Diffusion of e-procurement practices and its determinants”. *Journal of Public Procurement* 5, n.º 1 (2005): 54-72.
- Office of Chief Advisor – Procurement. *Reverse auctions*. Queensland: Departamento de Vivienda y Obras Públicas, 2018.
- Panda, Prabir, GP. Sahu y Pramod Gupta. “Promoting Transparency and Efficiency in Public Procurement: E-Procurement Initiatives by Government of India”. *7th International Conference on E-Government (ICEG) 2010*, IIM Bangalore, (abril de 2010): 1-11.
- Pavel, Jan y Emilia Sićaková-Beblavá. “Do e-Auctions Really Improve the Efficiency of Public Procurement? The Case of the Slovak Municipalities”. *Prague Economic Papers* 1, (2013): 111-124.
- Rašić, Mario, Melita Milenković y Goran Vojković. “Electronic Auction in European and Croatian Public Procurement Law”. *42nd International Convention on Information and Communication Technology, Electronics and Microelectronics (MIPRO)*. IEEE, (julio de 2019): 1343-1348.
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA). *Evaluación del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de México: Metodología MAPS*, México, 2018.
- Virginia IT Agency. *Chapter 19 - Public On-Line and Reverse Auctions, IT Procurement Manual*, Richmond, 2022.
- Yukins, Christopher R. y Don, Jr. Wallace. “UNCITRAL Considers Electronic Reverse Auctions, as Comparative Public Procurement Comes of Age in the U.S.”. *Public Law and Legal Theory Working Paper*, n.º 144 (2005).

GEOPOLÍTICA NACIONAL EN EL SIGLO XXI: EL CASO DE LA ALIMENTACIÓN

NATIONAL GEOPOLITICS IN THE 21ST CENTURY: THE CASE OF FOOD

Irving Ilie GÓMEZ LARA¹

RESUMEN: El objetivo central de la investigación es establecer una serie de consideraciones estratégicas con el fin de evaluar la ejecución de acciones legislativas para lograr una autosuficiencia alimentaria, debido a la dependencia alimentaria que existe con el exterior y la naturaleza conflictiva de la dinámica internacional.

PALABRAS CLAVE: autosuficiencia alimentaria, dependencia estratégica alimentaria, geopolítica y geoeconomía del capital.

ABSTRACT: *The central objective of this research is to formulate strategic considerations for assessing the implementation of legislative actions aimed at attaining food self-sufficiency, due to the reliance on external food sources and the conflictive nature of international dynamics.*

KEYWORDS: *food self-sufficiency, strategic food dependence, geopolitics and geoeconomics of capital.*

¹ Investigador A del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Cambios estructurales en los mercados mundiales de alimentos durante el siglo XXI.* III. *La alimentación como factor central de la soberanía nacional.* IV. *Elementos estratégicos que posibilitarán arribar a una estrategia nacional alimentaria integral.* V. *Conclusiones.* VI. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

En un periodo de cuatro meses, que corren de los primeros días de mayo al 30 de agosto del año 2021, las tropas regulares del ejército estadounidense abandonaron sus emplazamientos en Afganistán, poniendo punto final a uno de los capítulos de la guerra de conquista y asedio estratégico contra Rusia y China a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001.² Tras dos décadas de muerte y destrucción, esa derrota en el seno de los Balcanes euroasiáticos representa un peldaño adicional en el largo proceso de pérdida relativa de hegemonía mundial de nuestro vecino del norte que iniciara en 1973 con el desacoplamiento de la paridad oro-dólar y la crisis económica de 1973 y profundizada con las crisis de 1997, 2001 y 2008, junto con sus reverberaciones financieras.³

Aquella no ha sido la única derrota en la reciente historia estadounidense. Después de veintiún meses desde que comenzaran las hostilidades, el contencioso ucraniano parece próximo a resolverse a favor de Rusia, dejando damnificada a la Unión Europea, derrotada a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y obligando a que retrocedan las posiciones de EE. UU. en la gran cabeza de puente europea.⁴ Sin embargo, la supremacía geo-económica estadounidense, así como su relativa supremacía militar, utilizan como arietes expansivos a Taiwán en el contencioso contra China y a Israel en el Medio Oriente ampliado: el primero mediante declaraciones y visitas de poca cortesía diplomática realizadas por altos funcionarios estadounidenses,⁵

² Saxe-Fernández, John, “Acoso estratégico”, *La Jornada*, 20 de diciembre de 2007, <https://www.jornada.com.mx/2007/12/20/index.php?section=opinion&article=021aleco>.

³ Al respecto, véase Huerta, *Hacia el colapso de la economía mexicana*, 9-18 y 229-277.

⁴ Meyssan, Thierry, “La derrota de Ucrania no significa el fin de la guerra”, *Red Voltaire*, 21 de febrero de 2023, <https://www.voltairenet.org/article218865.html>.

⁵ Por ejemplo, la visita de Nancy Pelosi los días 2 y 3 de agosto del 2022. Véase Paz, Rafael, “Visita de Nancy Pelosi a Taiwán, una provocación”, *Gaceta UNAM*, 7 de agosto de 2022, <https://www.gaceta.unam.mx/visita-de-nancy-pelosi-una-provocacion-de-occidente/>.

aunado a la creación del Aukus,⁶ mientras que, en el segundo caso, se observan nuevos incendios a partir de las declaraciones del Primer Ministro del Estado de Israel, Benjamín Netanyahu, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).⁷

Tales declaraciones, por su parte, fueron acompañadas con una relativa inmovilidad de los servicios de inteligencia israelíes que terminaron señalando como una “gran sorpresa” la operación iniciada por Hamas el 7 de octubre pasado.⁸ Con la operación de Hamas, se abre un nuevo frente de las naciones occidentales contra Rusia y China con el objetivo de evitar que se profundicen sus alianzas con Irán, al tiempo que se pretende descarrilar el megaproyecto chino de la Franja y la Ruta de la Seda que tiene uno de sus puntos de presión en el espacio de la cuenca del río Éufrates y en el Golfo Pérsico.

La pretensión de crear un gran muro ofensivo-defensivo en el mar Mediterráneo oriental —desde Ucrania hasta Israel— tiene objetivos de corte estratégico y, sobre todo, geoeconómico.⁹ Con la irrupción de China como principal productor de mercancías consumibles en el mundo y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el aparato industrial estadounidense comenzó un proceso de relocalización en espacios con mejores ventajas comparativas (salarios bajos, pocas regulaciones medioambientales, subsidios públicos y acceso preferencial a recursos naturales, entre otros); asimismo, la pérdida de competitividad estadounidense en la fabricación de automóviles, la aeronáutica civil (como

6 Aukus, acrónimo de la asociación militar entre Australia, Reino Unido y EE. UU., fue creado el 15 de septiembre de 2021 con el anuncio de la transferencia/venta de submarinos y tecnología nuclear a Australia. Véase McGuirk, Rod, “Australia compra submarinos nucleares de EEUU”, *Los Angeles Times*, 21 de septiembre de 2021, <https://www.latimes.com/espanol/internacional/articulo/2021-09-15/australia-compra-submarinos-nucleares-de-eeuu>.

7 Organización de las Naciones Unidas, *Israel, Debate General*, 78º Período de sesiones, 22 de septiembre de 2023, min. 10:10 y ss., <https://media.un.org/es/asset/k1v/k1vyemsu9e>.

8 Si bien, innumerables voces y acciones de advertencia avisaban la proximidad de una operación de Hamás contra Israel, el gobierno sionista las desoyó en un entorno cercano al 50 aniversario de la Guerra del Yom Kipur. Cfr: Murphy, Paul P. y Tara John, “Militantes de Hamás entrenados para su ataque mortal a plena vista y a menos de una milla de la frontera fuertemente fortificada de Israel”, *CNN*, 12 de octubre de 2023, <https://edition.cnn.com/2023/10/12/middleeast/hamas-training-site-gaza-israel-intl/index.html>; Perry, Smadar, “El director general de Inteligencia egipcio supuestamente advirtió a Netanyahu sobre ‘algo feroz procedente de Gaza’”, *ynetnews.com*, 9 de octubre de 2023, <https://www.ynetnews.com/article/hyjgqz11a>; Goldenberd, Tia, “¿Qué salió mal? Surgen dudas sobre la capacidad de inteligencia de Israel tras el ataque de Hamás”, *AP*, 9 de octubre de 2023, <https://apnews.com/article/israel-hamas-gaza-attack-intel-a5287a18773232f26ca171233be01721>.

9 Desde una perspectiva estratégico-militar, véase Hart, *La defensa de Europa*, 83-250.

el fracaso del Boeing 737 Max),¹⁰ la industria química, nuevos materiales y hasta la propaganda, les ha dejado la venta de armas, mediante coerción, como última herramienta geoeconómica para revitalizar su alicaída economía. Esto revela que la guerra en Ucrania y los “paquetes de ayuda” estadounidenses no son más que inyecciones de dinero gubernamental (financiado con deuda o imprimiendo dólares) en su complejo bélico industrial para la fabricación de armas que se venden a la Unión Europea y Ucrania.¹¹

Los sucesos anteriores son la manifestación fenoménica de un proceso de declive hegemónico estadounidense frente a China, Rusia y un puñado de superpotencias emergentes, el cual queda signado mediante diversas expresiones de propaganda mediática occidental para culpar a las naciones del gran macizo euroasiático de los diversos desastres mundiales, tales como la pandemia de COVID-19, la galopante inflación mundial, la ruptura de las cadenas de suministros industriales, la creciente hambruna mundial, la crisis climática y un largo etcétera. Todos estos procesos, empero, no son causados o motivados por los *malvados bárbaros asiáticos*, sino por una política deliberada para mantener, a cualquier costo, la supremacía mundial de Washington.

Lo anterior resulta pertinente por las diversas y profundas implicaciones para nuestra nación, sobre todo, porque revelan la urgente necesidad de una nueva estrategia nacional para hacerles frente. Sin embargo, la tarea es ardua y necesita una aproximación metodológica que permita acercarnos a pensar de forma distinta.

Tal forma de pensar la realidad en los momentos actuales puede —y debe— ser abordada mediante un proceso de alejamiento de las formas de pensamiento anquilosadas bajo el amparo de las estructuras de poder hegemónicas que pretenden imponer un pensamiento único (principio de autoridad), en detrimento de la pluralidad. Este tipo de conocimiento autoritario también se observa en diversas formas de pensamiento positivista que, anidados en las estructuras de tenencia del capital, proyectan una forma de pensar y vivir basada en la praxis fetichizada; esto es, un entendimiento del mundo

¹⁰ Monge, Yolanda, “La crisis del 737 MAX lleva a Boeing a sus primeras pérdidas anuales en más de dos décadas”, *El País*, 29 de enero de 2020, https://elpais.com/economia/2020/01/29/actualidad/1580309603_265970.html.

¹¹ Sputnik Mundo, “¿Cómo la ayuda militar a Ucrania apoya al sector armamentístico de EEUU?”, *Sputnik*, 2 diciembre de 2023, <https://sputniknews.lat/20231202/como-la-ayuda-militar-a-ucrania-apoya-al-sector-armamentistico-de-eeuu-1146230802.html>.

donde las personas y las cosas son mitificadas mediante un proceso particular de interacción entre las relaciones sociales de producción y una particular comprensión de la realidad, ya sea como falsa conciencia, realismo ingenuo o ideología, todo lo cual impera en este mundo de la *pseudoconcreción*.¹²

Es allí donde se encuentran las antípodas de la *historia historizante* de la que habla Lucien Febvre,¹³ donde las “categorías económicas son incomprensibles si no se ven como expresión de una actividad subjetiva de los hombres y de sus relaciones sociales” o “un conocimiento del ser del hombre” como actividad subjetiva con pretensión de objetividad y universalidad.¹⁴ Por supuesto que la *pseudoconcreción* no sólo habita en los fenómenos de la realidad cotidiana o en el sentido común; también lo hace en el mundo de la superficialidad de los fenómenos, en el acto aparente de entender lo bueno y lo malo de las cosas, como si tal dicotomía fuera la causa esencial del sentido del mundo o de la esencia de éste en tanto que acciones que buscan *traficar y manipular* al ser consciente de sí mismo en movimientos que anticipan la descomposición del todo y que se postula como creación de conocimiento. Por ende, la creación fenomenológica de la *pseudoconcreción* es el resultado de un proceso iniciado en la falsa conciencia que busca mantener el orden establecido y la sistematización doctrinaria de la conciencia como pensamiento fetichizado.¹⁵

Se trata, pues, de un entendimiento de los actos como esencia y no como apariencia que permite jerarquizar la información, establecer elementos que le otorgan corporeidad (sucesos de la realidad concreta), eliminar los posibles sesgos ideológicos y, con todo ello, ofrecer un relato que explique el objeto de estudio. Así, respecto de México y la alimentación de su población, los conflictos enunciados líneas arriba (así como muchos otros) presionan negativamente sobre los diversos mercados alimentarios nacionales, ya que al colapsarse las rutas de comercio y transporte aumenta el precio mundial de los alimentos y con ello la inflación en nuestro país; es decir, México abrió su comercio exterior desde la década de 1980 con lo que se favoreció la entrada de alimentos importados y se creó un proceso de dependencia alimentaria y de extrema vulnerabilidad a los precios externos, por lo que cualquier movimiento internacional de los mismos, producto de acciones geopolíticas

12 Cfr. Kosik, *Dialéctica de lo concreto (Estudio sobre los problemas del hombre y el mundo)*, 8.

13 Febvre, *Combates por la historia*, 175-181.

14 Kosik, *op. cit.*, 11.

15 *Ibidem*, 16-17.

o geoeconómicas, provocan desajustes estratégicos internos, ya sea a nivel de precios (inflación), suministro o aumento de desnutrición y de la pobreza alimentaria en la población.¹⁶

Por lo anterior, en esta investigación se busca brindar elementos para poder arribar a la creación de instituciones que garanticen la autosuficiencia alimentaria nacional, ya que se ha convertido en una urgente necesidad a la luz de la *geopolitización* de las relaciones económicas internacionales en un contexto de apertura comercial que, particularmente para México, ha significado una dependencia a la importación de semillas básicas.

Garantizar la alimentación de los más de 130 millones de mexicanos resulta ser algo complejo de realizar, incluso imaginar, por la cantidad de variables involucradas en su ejecución; pero también por la ausencia de herramientas que podrían acercar a la nación hacia ese objetivo. Por ello, resulta esencial ponderar estratégicamente el objetivo de conseguir la autosuficiencia agroalimentaria desde el poder legislativo y, en consecuencia, se dote de un arsenal jurídico al Estado mexicano para su consecución.

Ante estos objetivos, en el segundo capítulo de la presente investigación se expone el estado de la situación actual en los mercados internacionales de alimentos, analizándose los vectores que le otorgan dinamicidad y plasticidad, al tiempo que se señalan los actores clave que intervienen en el proceso de su intercambio comercial.

En el capítulo tercero se explica cómo la naturaleza conflictiva del sistema internacional del comercio alimentario coloca a nuestra nación en una situación de vulnerabilidad estratégica por la alta dependencia tanto a la cantidad como a los precios internacionales de los alimentos que provienen del exterior; es decir, que México es dependiente estratégico de las fluctuaciones en sus precios, así como de los volúmenes de disponibilidad, lo cual representa una amenaza para la integridad y viabilidad de la nación en lo económico, político, sociológico y militar.

¹⁶ Un ejemplo de lo anterior, y al calor del conflicto entre Palestina e Israel, ocurrió durante la primera quincena de enero del 2024 con respecto al transporte de trigo a través del Canal de Suez, que se redujo en 40% de acuerdo con datos de la Organización Mundial de Comercio, mientras que en diciembre “alrededor de 8 por ciento de los cargamentos de trigo procedentes de la Unión Europea, Rusia y Ucrania que normalmente pasaban por el canal de Suez siguieron rutas alternativas [...] en la primera quincena de enero el porcentaje se elevó a 42 por ciento”, creando con ello aumentos de costos de transporte del trigo y presionando incrementos en sus precios finales. Reuters, “Envíos de trigo por el Canal de Suez se desploman 40%”, *La Jornada*, 19 de enero de 2024, https://www.jornada.com.mx/serviciosjornada/microservicios/edicionpdf/LAJORNADAPDF_11652.pdf.

Por lo anterior, en el capítulo cuarto se formulan una serie de acciones con las que el Poder Legislativo podría cerrar las brechas estratégicas y las ventanas de vulnerabilidad existentes en la cuestión alimentaria, lo cual es de urgente necesidad nacional a la luz de las dinámicas de los conflictos mundiales.

II. CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LOS MERCADOS MUNDIALES DE ALIMENTOS DURANTE EL SIGLO XXI

Los mercados mundiales de alimentos tienen una estructura particular de reproducción/acumulación que los convierte en espacios importantes de obtención de ganancias y, de forma primordial, en vectores de control, dominio y hegemonía geoestratégica, geoeconómica y geopolítica. En el escenario mundial del siglo XXI, que se caracteriza por la disputa entre la triada de las superpotencias conformada por EE. UU., China y Rusia, los alimentos se han convertido en armas para infligir daños, coaccionar y, eventualmente, derrotar a cualquier enemigo —potencial o real— mediante el control de los espacios económicos y financieros que conforman la larga cadena productiva alimentaria. Esto se logra mediante el control de las semillas, los campos de cultivo, las reservas de agua, la energía, los fertilizantes, la tecnología y la maquinaria agrícolas, el almacenamiento, el transporte, los espacios de comercialización, los precios, los mercados de capital que financian y especulan en torno a este sector e, inclusive, las pautas de consumo de la población y la gestión de desperdicios.

A las anteriores cadenas de producción y consumo, ahora hay que agregar los sectores económicos transversales a la alimentación, tales como la minería, la industria metal mecánica, naviera, las telecomunicaciones y el sector financiero, entre otros. Pero también existe una relación estrecha con la creación de conocimiento en diversos centros de estudio, desde universidades, institutos y centros de investigación, fundaciones y laboratorios *in situ* hasta investigaciones en diversos campos como la psiquiatría, la medicina, la ingeniería espacial, genética y biotecnológica, por nombrar algunos ejemplos. La cantidad de variables que componen la multidimensionalidad del fenómeno alimentario mundial en sus vertientes de producción, distribución y consumo es vasta, pero puede sintetizarse en cuatro puntos principales: el número reducido de países que controlan la mayor parte de la producción de granos básicos, la concentración oligopólica sobre la tenencia de semillas y

fertilizantes, el dominio sobre los cuerpos de agua y la naturaleza y la dinámica del mercado financiero de alimentos.

Explicar cada uno de estos componentes resulta una tarea ardua y compleja que rebasa los límites de esta investigación. Sin embargo, con este trabajo se ofrece una aproximación para poder comprender el estado de situación imperante a escala nacional y planetaria que sirva como base en la realización de las tareas legislativas.

1. Estructura mundial y México

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial y con el inicio de la Guerra Fría, la situación económica internacional necesitó darle un nuevo giro al capitalismo financiero que permitiera arribar a una nueva época de prosperidad, ya que la dinámica del sistema de acumulación¹⁷ opera en ciclos de estabilidad y crecimiento bajo el amparo de los Estados junto con ciclos de guerra e inestabilidad cuando la dinámica del sistema es comandada por el capital financiero.¹⁸ El resultado en los diferentes campos de batalla, desde la cuenca del Ruhr¹⁹ y las estepas ucranianas²⁰ hasta Hiroshima y Nagasaki,²¹ colocó en ruta de colisión estratégica a EE. UU. y a la actualmente extinta URSS, por lo que la división del mapa mundial en esferas de influencia, así como las instituciones nacidas de los acuerdos de Teherán (1943), Bretton Woods (julio de 1944), Moscú (octubre de 1944), Yalta (febrero de 1945) y Potsdam (julio de 1945) establecieron el marco de actuación y de conflicto que se vivió hasta 1990.

El gran ciclo expansivo verificado en las *gloriosas décadas* de 1950 y 1960,²² cuando la producción y el consumo tuvieron un crecimiento sin precedente en la historia del capitalismo mundial, finalizó en 1973 con la crisis del sistema económico,²³ momento clave porque al desacoplarse el patrón oro-dólar, se modificó el proceso de acumulación de capital, colocando al capital financiero a la cabeza, lo cual dio origen a un nuevo ciclo económico donde imperaría la bursatilización y la especulación de todas

17 Dobb, *Estudios sobre el desarrollo del capitalismo*, 13-48.

18 Hilferding, *El Capital Financiero*, 269-336.

19 Zumbro, *La batalla del Ruhr. La derrota alemana en los frentes del oeste*, 11-64 y 535-566.

20 Beevor, *Stalingrado*, 11-52.

21 O'Donnell, *Camino del Sol Naciente, La Guerra del Pacífico 1942-1945*, 29-284.

22 Véase Tello e Ibarra, *La revolución de los ricos*, 23-36.

23 Al respecto, véase López Díaz, "Imperialismo y crisis", 291-352.

las mercancías.²⁴ Esta financierización de la economía mundial²⁵ sólo se ha podido mantener mediante el desencadenamiento de diversas modalidades bélicas convencionales, irregulares, contrainsurgentes, híbridas y golpes de estado, entre las que destacaron a los largo de las décadas de 1980 y 1990: las guerras financieras, económicas, por los recursos naturales y alimentarias.

Fue hasta la crisis económica de 2008²⁶ cuando dejó de ralentizarse la prolongada caída del sistema mundial pilotado por EE. UU. que sigue en picada hasta el día de hoy, pues no ha habido un cataclismo internacional —por ejemplo, como el que representó la Segunda Guerra Mundial— que inaugure una nueva época histórica. En cambio, lo que ha acontecido es un largo y tortuoso tránsito de un sistema unipolar a uno tricéfalo en el que las confrontaciones y pugnas son cada vez más cruentas y se despliegan multidimensional y permanentemente.

Las diversas formas en que se presentan dichos enfrentamientos por el control de recursos naturales y poblaciones enteras, pueden resultar difíciles de comprender, ya que se enmascararon sus causas centrales y sólo han acaecido como fenómenos aislados, inconexos y temporales, del mismo modo que sucedió durante el largo periodo desde 1945 hasta la caída de la URSS, en cual se siguió una deliberada política estadounidense para artificialmente mantener bajos los precios internacionales de los alimentos y de las materias primas, obteniendo con eso que las naciones periféricas, particularmente América Latina y México, malbarataran sus productos de exportación, lo que provocó etapas crónicas de insuficiencia de divisas fuertes para pagar las importaciones de maquinaria y equipo necesarios para la industrialización sustitutiva de importaciones, por lo que comenzaron un proceso de endeudamiento interno y externo que, para el Estado mexicano, devino en la crisis de la deuda en 1982.²⁷

Junto con el constante *deterioro de los términos de intercambio* en las naciones periféricas²⁸ —con México a la cabeza—, el gobierno estadounidense mantuvo los precios de las materias primas y los alimentos devaluados de manera artificial:

²⁴ Véase Huerta, *La crisis en Estados Unidos y México: La dificultad de su salida*, 23-102.

²⁵ Cfr. Mott, “Problemas de incentivos en la provisión de financiamiento para el crecimiento y desarrollo”, 19-36; Duménil y Lévy, *Crisis y salida de la crisis. Orden y desorden neoliberales*, 161-174.

²⁶ Véase Amin, *La crisis. Salir de la crisis del capitalismo o salir del capitalismo en crisis*, 7-26; Álvarez Béjar y Sánchez Daza, “La crisis financiera internacional inconclusa de 2008-2009 y sus múltiples impactos en México”, 9-24.

²⁷ Tello, *México: Informe sobre la crisis (1982-1986)*, 9-106.

²⁸ Villarreal, *El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975. Un enfoque estructuralista)*, 109-187.

Mediante el establecimiento interno de precios por debajo del costo, 40% en el trigo, 25% en el maíz, 30% en el sorgo, Estados Unidos generó una fuerte producción mundial orientada hacia las exportaciones, que le permitió avasallar las agriculturas nativas con los llamados precios *dumpin*, a la vez que compensaba a una reducida élite de sus productores con elevados subsidios.²⁹

Este doble proceso dialéctico para controlar a las naciones periféricas y a las poblaciones de las naciones dominantes con el objeto de enriquecer económica y políticamente a una pequeña elite en el poder,³⁰ tiene la *bondad* de crear una amplia clase media altamente consumista en los países hegemónicos, pero conlleva la desgracia de crear una inmensa masa poblacional en condiciones de miseria y hambruna en los países periféricos. Así, las transferencias de excedentes de la periferia al centro no es algo sorprendente, ya que su antigüedad se data en siglos y en cientos de millones de seres humanos que son condenados a la parvedad alimentaria.³¹

En México, la codificación de la subordinación agroalimentaria se consiguió mediante la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), cenit del proceso de desestructuración integral del país a los parámetros de seguridad nacional estadounidense³² que, en el caso de la alimentación, provocó que durante la década de 1990 la superficie cultivada de granos se redujese anualmente a un ritmo de -1.05% y que la producción creciera 0.96%, mientras que las importaciones aumentaron a una tasa de 5.53 por ciento.³³

La sustitución de la producción nacional por la importada se manifiesta en el hecho de que, mientras en 1990 sólo 19.8% del consumo aparente nacional de granos básicos provenía de las importaciones, ya para 2006, 31.5% era importado. En el caso del arroz se pasó de 37% del volumen importado en 1990 a 71% en 2006, mientras que en el del trigo de 8% a 56%. Por su parte el PIB agropecuario decreció al -0.26%

²⁹ Rubio, “De la crisis hegemónica y financiera a la crisis alimentaria. Impacto sobre el campo mexicano”, 35-52.

³⁰ Wright, *La elite en el poder*, 253-277.

³¹ Cfr. Wallerstein, *The Modern World-System IV: Centrist Liberalism Triumphant, 1789-1914*, 77-141.

³² Véase Gómez Lara, “Desestructuración integral del espacio económico nacional”, 193-231.

³³ Rubio, *op. cit.*, 38.

anual durante el periodo de entrada en vigor del TLCAN (1994–2006). En cuanto a las unidades productivas, se observa un fuerte proceso de desestructuración que se manifiesta en el hecho de que, mientras en 1994 existían 4 millones de productores con rentabilidad, para el 2000 solamente quedaban 300 mil, que son aquellas grandes empresas dedicadas fundamentalmente a la exportación.³⁴

La alineación de la economía mexicana al patrón de acumulación de EE. UU. mediante el TLCAN fue el resultado de un proceso de regionalización económica, aunque también puede ser interpretado como la consolidación del espacio vital estadounidense, desde el círculo polar Ártico hasta la cuenca del Grijalva-Usumacinta y, de facto, hasta el Tapón de Darién, pasando por el mediterráneo americano.³⁵ Las consecuencias geoeconómicas fueron devastadoras para México tras la firma de aquel tratado,³⁶ tanto para el aparato e infraestructura económica como para el conjunto de la población, ya que la inserción a las corrientes mundiales de comercio en realidad significó que EE. UU. se convirtiera en el destino de las exportaciones y origen de las importaciones nacionales.³⁷

En suma, el ingreso y permanencia de nuestra nación al bloque económico de América del Norte puede ser entendido como parte del esfuerzo estadounidense para resarcir su pérdida de competitividad económica iniciada en 1973, mediante la creación de un espacio vital en un entorno de creciente competitividad y lucha por el poderío mundial ante China que, desde 1978,³⁸ comenzó un proceso de reformas económicas, militares y políticas que los colocaría en una senda de crecimiento, desarrollo económico y bienestar social sin precedentes.

Desde una perspectiva estructural, comprender cómo funcionan los mercados internacionales es una tarea compleja y con múltiples aristas. Quizá lo primero a señalar es que la alimentación se considera un asunto de seguridad nacional para la mayoría de las potencias mundiales; es decir, un

³⁴ *Idem.*

³⁵ Saxe-Fernández, *La compraventa de México*, 75-150.

³⁶ Al respecto, véase Cardero, *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*, 11-284; Álvarez Béjar y Mendoza Pichardo, *Integración Económica. Impactos regionales, sectoriales y locales en el México del siglo XXI*, 29-44; Ruiz Nápoles, “¿Quién ganó y quién perdió con el TLCAN? Resultados del comercio bilateral México-Estados Unidos sobre la producción, el empleo y la redistribución del ingreso”, 1099-1120.

³⁷ Buzo de la Peña, *La integración de México al mercado de América del Norte*, 37-185.

³⁸ Cfr. Kissinger, *China*, 336-525.

asunto de supervivencia estatal, pues para la reproducción física, intelectual y emocional de sus poblaciones deben contar con las dotaciones necesarias de alimentos para su pleno desarrollo. No es una cuestión de asistencialismo o derechos humanos, sino de vida o muerte para los Estados y sus elites gobernantes, ya que, al mantener niveles de bienestar aceptables para la gente, se garantiza un consenso social que les permitiría seguir gobernando y manteniendo sus privilegios.

Empero, no es la misma situación en las naciones periféricas donde no se busca la autosuficiencia alimentaria como objetivo de sobrevivencia, sino que se aplican modelos de crecimiento económico que garantizan la reproducción —con tendencia creciente— de las elites en el poder y el empobrecimiento constante del conjunto de la población, ya sea mediante la privación de alimentos, objetos materiales, servicios o tiempo. Estos modelos señalan que ante la ineficiencia de las economías de los países subdesarrollados (llamados eufemísticamente países “en vías de desarrollo”), es conveniente importar alimentos a menores precios, pero no dicen que ello significa concatenar la política monetaria, fiscal, industrial y comercial, por ejemplo, con altos tipos de interés relativos, de cambio sobrevaluado, política fiscal restrictiva y/o disminución de subsidios al campo.³⁹

Un ejemplo de lo anterior lo ilustra la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) cuando señala que de “[...] ser un importador neto de 21 millones de toneladas de grano anuales a mediados de los años setenta, la [Unión Europea] pasó a ser un exportador neto de 24 millones de toneladas anuales en 1997-99. Inicialmente, una gran parte de este cambio fue el resultado de fuertes políticas proteccionistas y de apoyo a los precios [...]”.⁴⁰ La propia FAO señala, respecto a las políticas económicas de los países periféricos, que en la década de 1960 las exportaciones agropecuarias representaban cerca de 50% de sus exportaciones totales, mientras que, a finales de los noventa, se habían reducido a 6%. Así, estos países “se convirtieron en importadores netos de productos agropecuarios a mediados de los años ochenta”, justo en el momento que las políticas de libre mercado ya iniciaban una segunda fase de reformas estructurales.⁴¹ La FAO expresaba que un

³⁹ Cfr. Cordera y Tello, *México. La disputa por la nación: Perspectivas y opciones de desarrollo*, 110-166.

⁴⁰ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Agricultura mundial: Hacia los años 2015/2030, Perspectivas por sectores principales*.

⁴¹ Véase Gómez Lara, *op. cit.*

[...] comercio más libre puede tener gran valor como un camino hacia la paz y la prosperidad. En los países en desarrollo, especialmente en las economías menos desarrolladas, un comercio agropecuario más libre puede elevar los ingresos considerablemente, ser una fuente importante de divisas y actuar como un catalizador para el desarrollo global. Para la mayoría de los países, las importaciones de alimentos son ya una fuente importante de suministros y seguirán contribuyendo a la seguridad alimentaria.⁴²

Las políticas proteccionistas de la Unión Europea fueron resultado de una ponderación estratégica de sus intereses geoeconómicos para mantenerse en el grupo de naciones dominantes, ya que también respondía a las graves causas y consecuencias que sobrevinieron con la gran crisis económica de 1973. En este contexto, EE. UU., China y la UE⁴³ aplicaron una serie de reformas económicas proteccionistas para garantizar su autosuficiencia agroalimentaria, al tiempo que los países periféricos aplicaban políticas de libre mercado y México se colocaba como modelo paradigmático de la liberalización, desregulación y privatización.⁴⁴

En el transcurso de la última década del siglo XX, el sistema económico internacional dio un brusco giro tras el colapso de la Unión Soviética y su esfera de influencia. La crisis económica que siguió a la caída del muro de Berlín, significó que se desestructuraran los mercados alimentarios y que paulatinamente fueran colmados por grandes corporaciones estadounidenses y europeas, todo lo cual permitió que occidente expandiera su control alimentario mundial tanto a nivel de producción y distribución como de financiamiento, donde el corporativo fue promovido por las grandes firmas de Wall Street en una suerte de casino alimentario, donde la especulación de precios, cupos de producción, seguros y tasas de interés jugaron un rol central en el proceso de financierización del capital, conocido eufemísticamente como neoliberalismo.⁴⁵

⁴² Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Agricultura mundial: Hacia los años 2015/2030, Comercio Internacional y Globalización*.

⁴³ Sólo en el año 2000, los países de la OCDE gastaron 245,000 millones de dólares en subsidios, cifra que “aumenta a 327,000 millones de dólares si se incluyen transferencias a la agricultura de carácter más general”. Es en este sentido que la UE gastó 5,800 millones de dólares en 1998 solamente en subsidios a la exportación. *Idem*.

⁴⁴ En el sector industrial, por ejemplo, véase Morales, *La reestructuración industrial en México: Cinco aspectos fundamentales*, 13-198.

⁴⁵ Puyana, “Liberalización de flujos de capital y su efecto en la economía mundial”, 23-54.

Ya en el siglo XXI, y después de la gran crisis de 2008, la estructura de precios en los mercados mundiales alimentarios se volvió más elástica respecto a las variaciones en el precio de los hidrocarburos (el petróleo en primera línea), el acelerado proteccionismo agrícola, los aumentos generalizados en los tipos de interés, las incertidumbres asociadas a las nuevas guerras (sobre todo en el Medio Oriente ampliado) y la concentración oligopólica empresarial de las semillas y la producción agrícola.⁴⁶ Los determinantes de la oferta mundial de alimentos también dependen del aumento en el ingreso per cápita que tengan los diferentes países, así como del desarrollo urbano, el *crecimiento natural* de la población mundial y el aumento de la longevidad poblacional, lo que impulsó una nueva alza en los precios mundiales de los alimentos y generó que más de 1,000 millones de personas padecieran hambre después de esa crisis económica.⁴⁷

Este fenómeno de aumento en los precios de los alimentos indujo aumentos inflacionarios generales. La propia FAO lo reconoce al señalar que la caída de precios es una preocupación constante para los gobiernos porque afectan las perspectivas de inversión y la viabilidad de pequeñas unidades productivas. Pero lo que resulta más preocupante es el aumento de precios —incluso en el corto plazo— porque generan incertidumbre⁴⁸ e inestabilidad. Lo anterior resulta crucial, pues significa que los gobiernos procuren acciones de estabilidad en el sistema ante escenarios de incertidumbre en el corto y mediano plazo, recurriendo para ello al uso de la política monetaria y aumentos en la tasa de interés de referencia para evitar aumentos inflacionarios. Estas acciones esterilizan la tasa de inflación general, aun cuando los precios de los alimentos incrementen; es decir, el aumento de precios de las mercancías no necesariamente redundan en aumentos inflacionarios y, en sentido contrario, una desinflación (disminución de la tasa de inflación) no necesariamente implica una caída en el nivel real de los precios.⁴⁹

Lo anterior fue, como lo señala el Fondo Monetario Internacional (FMI), lo que ocurrió hasta el año 2015 en las economías emergentes, fenómeno

⁴⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Perspectivas agrícolas 2010-2019*, 19.

⁴⁷ *Idem*.

⁴⁸ *Ibidem*, 21.

⁴⁹ Como una muestra de lo anterior, en México según datos de la FAO, la contribución de los alimentos a los cambios totales del IPC pasó de 1.54 en el año 2008 a 1.69 en 2009, mientras que la variación porcentual del IPC de alimentos fue de 8.07 y 8.84 respectivamente. *Ibidem*, 264.

que se observó debido a la disminución o estabilidad en los precios de automóviles y electrodomésticos, el aumento del desempleo o empleo informal y, fundamentalmente, el crecimiento de la capacidad ociosa en los tres sectores económicos asociado a una caída en la demanda y los precios de las importaciones no-alimentarias que se encuentran ancladas al tipo de cambio y la tasa de interés de referencia.⁵⁰

Un fenómeno clave que explica la dependencia geoestratégica y geoeconómica de nuestra nación, se encuentra asociada al mecanismo de transmisión de precios. Es decir, en la medida que el grado de apertura económica es mayor, los precios internos se ajustan a las variaciones de los precios externos,⁵¹ y ya que la demanda de alimentos es estable e inflexible, cualquier pequeña variación en la oferta provoca movimientos importantes en los precios. Esto significa que, derivado de la crisis de 1982, el recetario del Consenso de Washington, la apertura unilateral para ingresar al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y los 14 tratados de libre comercio con 50 países,⁵² nuestra nación se encuentra vinculada fuertemente con los mercados internacionales de mercancías y capital (de forma importante en el TLCAN), por lo que las fluctuaciones en los precios internacionales de los alimentos crean un fuerte impacto en los precios del país (tabla 1).

Tabla 1. Déficits alimentarios en la economía mundial, valores promedio del periodo 2007-2009 (miles de toneladas)

Alimento	Exportaciones totales	Importaciones totales	Superávit/ déficit
Trigo	714	3,219	-2,505
Arroz	10	786	-776
Semillas oleaginosas*	5	5,024	-5,019
Harinas oleaginosas	12	473	-461
Aceites vegetales**	44	639	-595
Azúcar sin refinar	911	364	547

⁵⁰ Furceri, Beidas-Strom y Gruss “Cómo combatir la desinflación persistente: Un desafío para muchos bancos centrales”.

⁵¹ Véase Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *op. cit.*, 65-86.

⁵² Al respecto consúltese Secretaría de Economía, *Sistema de Información de Tratados Comerciales Internacionales*.

Alimento	Exportaciones totales	Importaciones totales	Superávit/ déficit
Carne de vacuno y ternera	14	318	-304
Carne de cerdo	62	561	-499
Carne de ave	1	607	-606
Leche entera en polvo	10	41	-31
Cereales secundarios***	187	10,564	-10,377
Total	1970	22,596	-20,626

*Canola, soya, girasol, cacahuete y algodón. ** Aceites de canola, soya, girasol, cacahuete, coco, nuez de palmera y de palma. *** Incluyen cebada, maíz, avena y sorgo principalmente.

Fuente: Elaboración propia con datos de Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *op. cit.*, 205-263.

Lo anterior debe comprenderse a partir de la asociación entre los déficits alimentarios con el mercado internacional, como se presentan en la Tabla 1. Allí se observa que el déficit alimentario, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la FAO, se presenta en todos los productos, excepto en el azúcar, cuyo superávit fue de 547 mil toneladas. Asimismo, destacan los déficits en cereales secundarios por más de 10 millones de toneladas, en semillas oleaginosas con 5 millones de toneladas y de trigo con 2.5 millones de toneladas. Ambas organizaciones señalaban que en el periodo 2007-2009 los principales productores y exportadores de trigo eran Argentina, Australia, EE. UU., Rusia, la Unión Europea y Canadá; y respecto a los países importadores de cereales secundarios, se indicaba que México era el mayor importador de sorgo y el segundo de maíz en el mundo, mientras que EE. UU., nuestro principal socio comercial y aliado estratégico, era el principal exportador de maíz y sorgo a nivel mundial.⁵³

Lo anterior quiere decir que a la par de la desregulación de la balanza de pagos y de la aplicación de una política monetaria restrictiva, aumentó el volumen y precio de productos importados, fenómeno que fomenta una caída del ingreso nacional, al tiempo que aumentan los precios de los alimentos y la

⁵³ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *op. cit.*, 119-128.

presión de la inflación general, todo ello como primeros resultados de la alta dependencia alimentaria nacional con el exterior.⁵⁴

Las condiciones de apertura comercial de la economía mexicana con el exterior no se modificaron después del año 2015. Al contrario, fueron revigorizadas en 2017 con la puesta en marcha de las negociaciones con nuestro principal socio comercial para la creación de un nuevo TLCAN que vio la luz el 1 de julio de 2020: el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).

El T-MEC perfeccionó los mecanismos de apertura comercial y mejoró los mecanismos de solución de controversias, mientras que el gobierno mexicano, en los asuntos alimentarios, mantuvo “[...] el libre comercio a nivel trilateral para todos los productos agrícolas originarios, [lo cual] fue uno de los principales logros del T-MEC”.⁵⁵ Asimismo, este tratado profundizó la dependencia financiera nacional a los capitales del exterior, en particular los estadounidenses, ya que “[e]l principio de acceso a mercado prohíbe a una Parte imponer ciertas restricciones cuantitativas y numéricas que limitarían el negocio de los proveedores de servicios de las Partes”.⁵⁶

Es en este contexto de revitalización del libre comercio y los dogmas de la teoría económica estándar⁵⁷ que dos eventos mundiales dieron cuenta una vez más de la debilidad estratégica en cuestiones alimentarias y de la alta dependencia nacional a los alimentos importados. Primero, la pandemia por COVID-19 (diciembre 2019) creó virtuales toques de queda y estados de sitio como políticas gubernamentales para frenar la transmisión del virus, lo que trastocó la producción y el comercio mundial y provocó aumentos importantes en los precios internacionales de los alimentos. Segundo, el contencioso en Ucrania desde febrero de 2022 aumentó, aún más, los precios debido a que se vieron fracturadas las exportaciones ucranianas al cerrarse el Estrecho de Kerch y restringirse las salidas de alimentos a través del Mar Negro, al mismo tiempo que con las sanciones económicas y políticas contra Rusia aplicadas por el gobierno estadounidense y la Unión Europea, las exportaciones de alimentos rusos hacia occidente cayeron en picada.

⁵⁴ Al respecto, véase Torres Gaytán, *Teoría del comercio internacional*, 142-180.

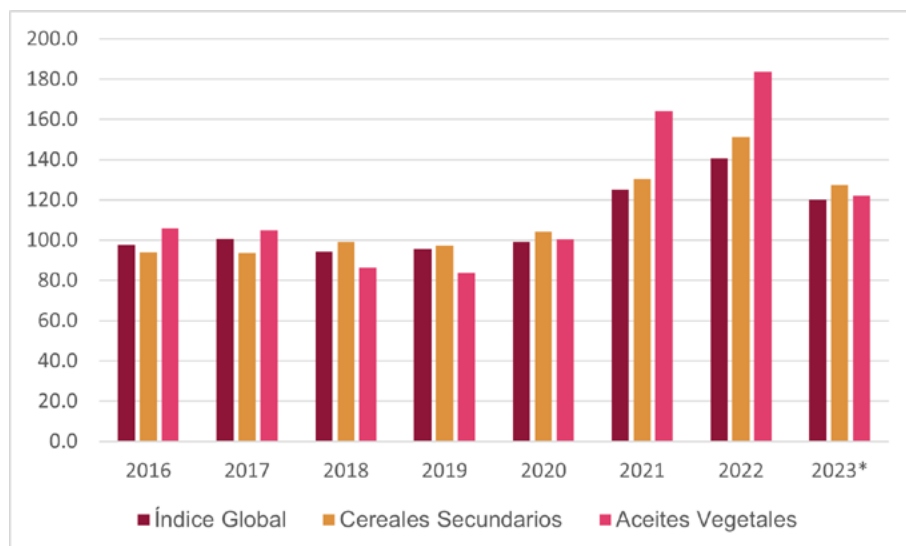
⁵⁵ Senado de la República, *Resumen del Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC)*, 2.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 5.

⁵⁷ Aguilar Monteverde, *Globalización y capitalismo*, 147-195.

La FAO presenta el aumento en los precios internacionales de los alimentos mediante un índice que mide la variación mensual de los precios internacionales de una canasta de productos, el cual consiste “[...] en el promedio de cinco índices de precios de grupos de productos básicos ponderados por la participación promedio de las exportaciones de cada uno de los grupos durante el periodo 2014-2016” (gráfica 1).⁵⁸

Gráfica 1. Índices de precios de alimentos de la FAO, 2016-2023



* Datos a octubre de 2023.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Situación alimentaria mundial. Índice de precios de los alimentos de la FAO*, 2023.

Teniendo como base los años 2014-2016, la FAO señala que el índice alimentario a precios reales fue de 97.8 en 2016, de 100.8 puntos en 2017, 94.2 en 2018 y 95.6 en 2019; mientras que para 2020 fue de 99.2 (mostrando una inelasticidad en el corto plazo), en 2021 el índice se disparó a 125.1 y al

⁵⁸ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Situación alimentaria mundial. Índice de precios de los alimentos de la FAO*. Para conocer la evolución de la construcción y perfeccionamiento del índice, véase Cluff y Mustafa, “Revisions to the FAO food prices indices”, 72-78.

año siguiente llegó a 140.6, cerrando en 120.1 puntos en octubre de 2023.⁵⁹ Respecto a los cereales secundarios, el índice en 2016 fue de 94 y de 93.6 puntos en 2017; para 2021 fue de 130.5 y en 2022 alcanzó 151.3, cerrando en octubre de 2023 con una baja hasta llegar a 127.6 puntos, siguiendo la tendencia del índice global. Por su parte, el índice de los aceites vegetales mantuvo un comportamiento más errático durante el periodo analizado, ya que en 2017 fue de 104.8 puntos, llegando a su límite inferior en 2019 con 83.7, mientras que en 2020 fue de 100.5, en 2021 de 164 y tocó su punto máximo en 2022 con 183.7, cerrando en octubre de 2023 con 122.1 unidades.⁶⁰

Resulta elocuente cómo el índice global de alimentos presenta variaciones importantes: de una tendencia de aumento estable de los precios con crecimientos mayores al 20% entre 2020-2022, en octubre de 2023 se pasó a una reversión a la media, aunque con un 20% por arriba de 2020. En el caso de los cereales secundarios, el aumento en 2021 respecto a 2020 fue mayor al 25% y entre 2022 y 2021 fue de 15.9%. Por su parte, en el índice de los aceites vegetales las variaciones fueron más abruptas, con un aumento de 20% entre 2019 y 2020, de 63% entre 2020 y 2021, de 12% entre 2021 y 2022, y con un retroceso a 122.1 puntos hasta octubre de 2023, lo que significa -33.5% respecto al año anterior. Todo lo anterior puede sintetizarse como un aumento de precios de los alimentos a escala mundial que tuvieron reverberaciones de diferente grado en todos los países del mundo; en México, con una apertura económica importante hacia el exterior la transferencia de los aumentos de precios tuvo repercusiones en el crecimiento de la inflación, fenómeno que desencadenó una serie de acciones de política económica del gobierno federal y del Banco de México para contenerla, dentro de ellas, el aumento de la tasa de interés.

Finalmente, es importante señalar que durante la pandemia por COVID-19 (2019-2020), México fue el segundo mayor importador de maíz en el mundo con un promedio de 16.7 millones de toneladas —solamente detrás de la Unión Europea con 20.6 millones de toneladas— y el tercero de sorgo (principalmente utilizado como alimento para ganado) con 0.3 millones de toneladas.

⁵⁹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Situación alimentaria mundial. Índice de precios de los alimentos de la FAO*.

⁶⁰ *Idem*.

III. LA ALIMENTACIÓN COMO FACTOR CENTRAL DE LA SOBERANÍA NACIONAL

Mientras que la gran crisis sistémica de 2008 y la posterior recesión del año 2009 dejaron profundas lecciones geoeconómicas acerca de la excesiva dependencia mexicana al financiamiento externo, así como de la débil posición respecto a la autosuficiencia alimentaria, el grave colapso económico derivado de la pandemia y la creciente conflictividad geopolítica mundial evidenciaron una multitud de problemas alimentarios estructurales aún irresueltos desde la gran crisis de la deuda acaecida desde 1982 y que repercute hasta el día de hoy.

De todos esos problemas, destacan los relacionados con la ruptura de las cadenas de suministro global que impactaron en el precio de los alimentos, lo que ha derivado en dos situaciones: 1. La ausencia de productores nacionales que pudieran sustituir los alimentos importados, por lo que nuestro país carece de una base productiva alimentaria capaz de abastecer al conjunto de la población nacional con alimentos básicos a precios competitivos. 2. La ausencia de mecanismos institucionales a lo largo de la cadena de producción, transporte, comercialización y consumo de alimentos que permitan conseguir la autosuficiencia alimentaria en el corto y mediano plazos.

También la estructura del mercado alimentario nacional juega en contra de cualquier esfuerzo para que México sea autosuficiente agroalimentariamente, puesto que por el lado de la oferta tenemos una alta concentración oligopólica en manos de grandes corporaciones multinacionales de base mexicana y extranjera que controlan aguas, tierras, semillas, cadenas de transporte y comercialización, así como los límites inferiores y superiores de producción, con lo que determinan las condiciones preponderantes en el mercado al momento de establecer precios.⁶¹ Por el lado de la demanda, al aumentar el número de personas que laboran en la economía informal con salarios relativamente menores a los de trabajos formales, generan que el promedio de salarios tienda a la baja y que continúe habiendo un mercado informal

⁶¹ Un caso que ejemplifica este fenómeno ocurre en Zacatecas, donde se observa que la apertura comercial, la baja competitividad de los productores nacionales, precios externos de granos por debajo de los internos, ausencia de regulaciones gubernamentales, un *manejo eficiente de la gobernanza corporativa*, entre otras cosas más, impactan de forma negativa en la autosuficiencia alimentaria nacional. Véase Cairó-i-Céspedes y Cortés Torres. “Semiperiferia y cadenas de valor globales: el caso del sector agroalimentario mexicano”, 795-828; Valadez Rodríguez, Alfredo, “Grupo Modelo da la espalda a campesinos en Zacatecas”, *La Jornada*, 28 de noviembre de 2023, www.jornada.com.mx/2023/11/28/estados/028n1est.

de alimentos procesados relativamente estable; esto es, que el componente informal de la economía sea de gran importancia en la generación de riqueza expresada en el Producto Interno Bruto.

La existencia de frágiles espacios y redes de seguridad alimentaria, junto con precarios sistemas de distribución de alimentos, generan que, año con año, un número mayor de personas subsistan en la economía informal al no poder adquirir productos en el mercado formal por sus elevados precios, ya sean estos nacionales (encarecidos por la gran cantidad de intermediarios) o porque, ante la falta de abasto de productos nacionales, los elevados precios de los productos importados permean la economía mexicana.

Más allá de la centralidad estratégica que significa que un país produzca sus propios alimentos de consumo, resulta crucial comprender que la dependencia alimentaria representa una amenaza para la *seguridad humana* de cualquier Estado, entendiendo que, “en última instancia, seguridad humana significa un niño que no llegó a morir, una enfermedad que no se propagó, un empleo que no fue eliminado, una tensión étnica que no degeneró en violencia, un disidente que no fue silenciado”.⁶² Desafortunadamente, todas estas situaciones forman parte de la cotidianeidad de la población mexicana, sin que los instrumentos de política económica de los gobiernos que ha habido en los últimos 40 años hayan podido crear las condiciones necesarias para un adecuado desarrollo humano.

Por el contrario, el accionar económico-político de los tres poderes de la Unión ha tenido como rasero la creación, ejecución y justificación de un modelo capitalista secundario exportador en su vertiente de maquila, dominado por el capital financiero y con una política asistencialista que con el velo de la “justicia social”, perpetúa las condiciones de pobreza. González Casanova lo señaló atinadamente desde hace más de dos décadas:

[...] la liberalización de la economía, la desregulación del sector financiero, la privatización y desnacionalización de riquezas naturales, de empresas bancarias, industriales, agrícolas y ganaderas y de antiguos servicios públicos como ferrocarriles, electricidad, teléfono, correos, agua potable, escuelas, hospitales, todas esas medidas de privatización, desnacionalización, integración y globalización, coincidieron con una nueva política de disminución del gasto público de lo que antes se

⁶² Saxe-Fernández, “Mexamérica: La dialéctica entre la macro y la microrregionalización”, 307.

destinaba a salud, educación y desarrollo, con lo que se redujeron los ingresos indirectos de buena parte de la población, en especial de los asalariados.⁶³

Tal política parece haber exacerbado las amenazas contra la seguridad humana de las y los mexicanos, configurando escenarios entrópico-sociales que amenazan la soberanía e integridad nacionales y la viabilidad del pacto social. Los indicadores sobre la situación del campo mexicano ayudan a entender este problema. El Censo Agropecuario 2022 realizado por el Inegi contabilizó la producción de granos de ese periodo en 34.6 millones de toneladas (Mt), mientras que quince años atrás la producción fue de 35.1 Mt, lo que representa una caída de 1.4%, aproximadamente 0.5 Mt de grano,⁶⁴ ello en un contexto donde la población aumentó de 108.3 millones en 2007 a 130 millones de personas en 2022. El único grano que registra un aumento importante de la producción es el maíz blanco, que en el rango de tiempo comparativo aumentó de 20.6 Mt a 21.9 Mt y su relevancia estriba en que es un producto estratégico, ya que se dedica al consumo humano y es sembrado por casi 1.8 millones de personas, o sea, un tercio de la población ocupada del sector primario. Pese a que esto significa que México es autosuficiente en este producto, constituye el principal grano cosechado para el autoconsumo, sin embargo, uno de los problemas son las desastrosas condiciones generales de los productores tanto a nivel salarial como por el uso intensivo de mano de obra en detrimento del uso de maquinaria agrícola, aunado a la informalidad en los puestos de trabajo y la brecha salarial de género.⁶⁵

Por su parte, la caída en la producción de maíz amarillo, que pasó de 4.1 Mt en 2007 a 3.5 Mt en 2022,⁶⁶ se ha exacerbado por la dependencia en cadenas alimentarias enteras como la industria almidonera, la de productos cárnicos y lácteos (res, cerdo, pollo, huevo y leche), de harinas (frituras y hojuelas

⁶³ González Casanova, *Globalidad, neoliberalismo y democracia*, 12.

⁶⁴ La canasta de granos que mide el INEGI está compuesta por arroz, frijol, cebada, maíz amarillo, maíz blanco, sorgo y trigo. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo agropecuario 2022*, 24.

⁶⁵ El salario promedio de un jornalero fue de 1.16 miles de pesos mensuales al segundo trimestre de 2023. Los trabajadores formales representaron 11.1% del total y los informales 88.9% equivalente a 1.6 millones de trabajadores, de los cuales cerca del 6% son mujeres que ganan un salario promedio de 523 pesos, mientras que los varones ganan casi el doble, 1.02 miles de pesos. Cabe mencionar que la escolaridad promedio de estos trabajadores es de primaria trunca con 5.4 años cursados, mientras que la edad promedio es de 51.7 años. Secretaría de Economía, “Trabajadores en el cultivo de maíz y/o frijol”.

⁶⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *op. cit.*, 24.

principalmente) y de aceites y grasas, donde el volumen de importaciones es mayor a 16 millones de toneladas.

Los indicadores sobre la alta dependencia nacional en las importaciones de maíz son elocuentes. Las ventas internacionales sumaron 181 millones de dólares (mdd) en el año 2022, mientras que las compras internacionales fueron de 5,793 mdd, lo que significa un déficit total de 5,612 mdd, principalmente con EE. UU., ya que representa 62.4% o 3,502 mdd; y después Brasil con 8.8% o 494 mdd.⁶⁷ Visto a nivel mundial, México fue el tercer mayor importador de maíz en 2021 con 4,301 mdd, o sea, 8.1% del total de importaciones globales, sólo detrás de China (7,259 mdd y 13.7%) y Japón (4,304 mdd y 8.1%).

En el reverso de la moneda, las exportaciones mexicanas de maíz fueron de 71.9 mdd, que representa una participación en las exportaciones globales de 0.14%, siendo los principales países exportadores EE. UU. (18,981 mdd y 35.7%), Argentina (9,013 mdd y 17%) y Ucrania (5,871 mdd y 11%).⁶⁸

A nivel interno-regional, la situación nacional es todavía más dramática, estando marcada por un contraste en las condiciones del campo entre los estados del norte, centro y occidente y los estados del sur-sureste (Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo), donde el atraso económico, la informalidad y la pobreza son la constante, pese a que la región es pletórica en recursos naturales, agua y tierras fértiles. Basta considerar que 63.8% de la producción de granos (maíz amarillo, maíz blanco, frijol, cebada, arroz, sorgo y trigo) se concentra en sólo 6 entidades federativas (Sinaloa, Jalisco, Tamaulipas, Guanajuato, Michoacán y Sonora), mientras que la región sur-sureste sólo aporta 7% de la producción nacional.⁶⁹

Por su parte, la producción nacional de fruta (aguacate, cacao, coco, fresa, guayaba, limón, mango, manzana, naranja, nuez, papaya, piña y plátano), el 65.1% se concentra en seis estados (Veracruz, Michoacán, Tabasco, Tamaulipas, Jalisco y Colima); por su parte, la región sur-sureste aporta tan sólo alrededor de una quinta parte. La producción de hortalizas (brócoli, calabaza, cebolla, chile, jitomate, melón, papa, sandía, tomate, espárrago y nopal) presenta un grado similar de concentración, con un 62.9% en seis estados (Sinaloa, Sonora, Chihuahua, Guanajuato, Zacatecas, Puebla y Jalisco).⁷⁰

⁶⁷ Secretaría de Economía, “Maíz”.

⁶⁸ *Idem*.

⁶⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *op. cit.*, 20.

⁷⁰ *Ibid*, 21-22.

Respecto al uso de maquinaria agrícola (mayoritariamente tractores), las diferencias regionales son manifiestas. De acuerdo con el Censo Agropecuario 2022, en México hay 4,629,134 unidades de producción agropecuaria activas, de las cuales 1,887,548 utilizan tractores, lo que significa que 40.7% de las unidades de producción agropecuaria se encuentran mecanizadas. En Chiapas, dicha relación es de apenas 13.2%, en Oaxaca 26%, Quintana Roo 17.3%, Tabasco 12.3%, Guerrero 18.9% y Yucatán 5.7%, lo cual es bastante inferior si se compara con Durango que reporta 68.8%, Guanajuato 72.8%, Querétaro 63.4%, Sinaloa 75.7%, Baja California 75.5%, Tamaulipas 77.7%, Aguascalientes 80.6% y Zacatecas 81.1%.⁷¹

Las estadísticas sobre la inclusión financiera de las unidades agropecuarias también reportan una economía agrícola escindida entre las que están maquinizadas y tienen acceso a créditos y seguros, y aquellas que no cuentan con estas ventajas comparativas. En el caso de los créditos, de las 4,629,134 unidades de producción agropecuaria activas en el país, sólo 284,114 unidades (6.1%) accedieron a un crédito, mientras que 89,860 unidades obtuvieron un seguro (4.1%). En estos indicadores destaca Baja California, donde 22% de sus unidades obtuvieron un crédito y 18.9% un seguro, a diferencia de Oaxaca con sólo 3.7% y 0.18%, respectivamente.⁷²

La tecnificación agrícola puede provocar aumentos significativos en la productividad, en el rendimiento de los cultivos y en la competitividad del sector, lo cual, a partir de los datos presentados y de forma preliminar, no se observa en el conjunto del país. Probablemente pueda verificarse en aquellos sectores cuyas cadenas productivas se encuentran vinculadas al exterior, aunque, en todo caso, sólo funcionarían como economías de enclave con poca o nula relación con las comunidades económicas circunvecinas.

Lo anterior se explica como efecto de la lógica inherente al modelo económico estándar aplicado desde 1982 hasta el momento y que “ha conducido a mayores niveles de concentración y a la consolidación de poder económico de grandes corporaciones”.⁷³ El caso de la concentración empresarial en el mercado de harina de maíz resulta paradigmático. Grupo Industrial Maseca es una empresa que goza de ventajas duopólicas en la economía nacional y el sector estratégico de los alimentos a partir de sus condiciones particulares

⁷¹ *Idem.*

⁷² *Idem.*

⁷³ Tello e Ibarra, *op. cit.*, 137.

de operación, por ejemplo, al poder mantener un exceso de su capacidad instalada para la producción, la potencia para fijar precios y determinar la calidad del producto. Esta empresa concentra más del 70% del mercado de harina de maíz y, junto con MINSA, que controla alrededor del 20%, el grado de concentración es superior al 90%. Esto le permite invertir capital en grandes cantidades tanto para mejoras tecnológicas como mercadotecnia que, aunado a todo lo anterior, le permite elevar impenetrables barreras que impiden la entrada de nuevos competidores:

Las barreras a la entrada en el caso de Gruma y el mercado de harina de maíz toman las siguientes formas: 1) El exceso de capacidad instalada para la producción, lo que además de ser una amenaza para los posibles entrantes, también se traduce en economías de escala que resultan de los diferentes eslabones de la cadena de valor; 2) Barreras de diferenciación del producto, si bien la harina de maíz es un producto homogéneo, la empresa ha logrado sembrar en la mente de los consumidores sus marcas; 3) Dado que es una empresa integrada verticalmente posee ventajas tecnológicas que se traducen en costos medios altamente competitivos, esto significa que tiene ventajas en costos; y 4) Los grandes capitales requeridos para ingresar y operar competitivamente en el mercado nacional'.⁷⁴

La extrema rigidez en la demanda de harina de maíz y sus subproductos, como la tortilla, provocan que los aumentos de precios provocados por MASECA no generen disminuciones en la demanda de su producto, ya que opera un efecto de sustitución donde el consumidor disminuye el consumo de otros bienes (carne, leche, huevo, etc.), mas no el de tortillas. En esta concentración del mercado es muy importante señalar que, de manera independiente a las variaciones negativas en el precio del maíz a nivel internacional o nacional, MASECA opera con base en los criterios de minimización de costos, por lo que puede mantener su política de subir precios, esto es, "[...] la tendencia en los precios del maíz no corresponde a la tendencia observada en los precios de la harina de maíz ni de la

⁷⁴ Vargas Sánchez, "El mercado de harina de maíz en México. Una interpretación microeconómica", 14-15.

tortilla, los cuales han ido en aumento en el mercado nacional”.⁷⁵ Con una demanda rígida ante variaciones en el precio y millones de consumidores precio-aceptantes, dicho duopolio harinero encabezado por MASECA ha determinado desde la década de 1980 hasta el momento, márgenes de ganancias elevados y crecientes, salarios bajos y estables, y costos de producción mínimos y decrecientes ante la mirada contemplativa de las autoridades gubernamentales responsables de este mercado que, aun así, no han elevado a rango constitucional la autosuficiencia y seguridad alimentaria de la nación.

Este contexto de vulnerabilidad comercial, productiva, tecnológica y de concentraciones oligopólicas en la estructura de los mercados alimentarios, vistos de forma somera, junto con políticas económicas orientadas a la contracción del financiamiento, con altas tasas de interés y cambios en la orientación del gasto público (de inversiones públicas que aumenten los coeficientes tecnológicos e industriales e impulse la creación de infraestructura hacia un gasto público asistencialista) han exacerbado las vulnerabilidades estratégicas del campo mexicano y su consecuente impacto en los mercados alimentarios, lo que conlleva a un aumento de la incertidumbre geopolítica y crea condiciones de profunda inestabilidad sociopolítica.

Estas condiciones de inestabilidad social producto de políticas económicas desplegadas por los grupos gobernantes ya han sido analizadas desde la óptica de la geoeconomía y la geopolítica del capital, cuando se señalan las implicaciones de una economía desregulada en sus componentes financieros y bancarios, así como en condiciones de apertura económica y de disminución de la participación estatal en la actividad económica:

[...] la irracionalidad de un sistema económico en donde las ganancias de intereses sobre capital presuponen un crecimiento y expansión continuos del sistema subyacente de productividad agrícola e industrial... la ideología de crecimiento y expansión, cuando están ligadas a un sistema de crédito no regulado pueden llevar a sobre-extensiones de crédito especulativo que, en la parte descendente del ciclo comercial, podría resultar en una crisis económica generalizada”, en este sentido, la relación desregulada entre la especulación de divisas y el mercado

⁷⁵ *Ibidem*, 18.

internacional podría dar lugar a guerras comerciales y llevar a las naciones a buscar soluciones militares.⁷⁶

Por ello, los enfoques sociológicos son sumamente relevantes, pues permiten dilucidar el carácter estratégico de la alimentación para la sobrevivencia de las naciones, al tiempo que posibilita anticipar los futuros escenarios de conflicto, como la disputa por la hegemonía económica mundial entre China y EE. UU. y su estrecha relación con el contencioso en la isla de Taiwán, así como la guerra híbrida desatada por el occidente globalizado en contra de Rusia a través de Ucrania; ambos procesos geopolíticos que repercuten en los planes y programas del Estado mexicano, muchas de las veces saboteándolos o inhibiendo su alcance y resultados.

IV. ELEMENTOS ESTRATÉGICOS QUE POSIBILITARÁN ARRIBAR A UNA ESTRATEGIA NACIONAL ALIMENTARIA INTEGRAL

En el desarrollo de la embestida militar denominada *Operación Diluvio Al-Aqsa* que realizó Hamás contra objetivos estratégicos israelíes en 2023, figura el lanzamiento de cohetes contra las plataformas de perforación y extracción israelíes de gas palestino situadas frente a sus costas. La extracción ilegal de hidrocarburos que realiza Israel y otras empresas privadas como British Petroleum y ENI⁷⁷ desde hace casi una década,⁷⁸ representa una táctica con la que se busca dotarlo de autosuficiencia energética y exportar los excedentes a Europa a través de un gasoducto que conectará en Italia,⁷⁹ lo que cortaría por completo su dependencia energética al gas ruso.

En 2017, la ONU estimó que las reservas de gas en el mar palestino eran de 122 billones de pies cúbicos y las valoró entonces en 473 mil millones

⁷⁶ Vidich, “Hacia un acercamiento racional de la irracionalidad. Teoría social y económica en nuestros días”, 37.

⁷⁷ Elorduy, Pablo, “La otra clave de la operación de exterminio de Israel: el gas natural”, *El Salto*, 18 de noviembre de 2023, <https://www.elsaltodiario.com/palestina/gas-natural-clave-operacion-israel>.

⁷⁸ Cfr., Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Costo económico de la ocupación israelí para el pueblo palestino: las consecuencias de las restricciones adicionales en la zona C, (2000-2020)*, 1-24.

⁷⁹ Dinucci, Manlio, “Las dos guerras de occidente”, *Red Voltaire*, 18 de noviembre de 2023, <https://www.voltairenet.org/article220016.html>.

de dólares.⁸⁰ Para dimensionar lo que esto representa, considérese que en ese mismo año nuestro país tuvo una producción de 3,827 millones de pies cúbicos diarios (MMpcd) de gas e importó 5,373 MMpcd, lo que da un total de 9,200 MMpcd,⁸¹ lo cual significa que las reservas estimadas de gas palestino equivalen a más de 36 años de producción e importación de gas en México (mapa 1).

Mapa 1. Gasoducto Levante-Italia



Fuente: Dinucci, *op. cit.*

Esto puede comprenderse mejor si se observa que el gas natural en México es usado para la producción de energía eléctrica, la explotación de petróleo y uso domésticos, aunque también es un energético clave en el sector agroindustrial e industrial al ser “[...] fuente de calor para hornos industriales en la producción de vidrio, acero, cemento, cerámica, papel, etc. En el sector petroquímico para la obtención de combustibles fósiles purificados como metanol, amonio, butano, etano, propano y ácido acético que permiten el

⁸⁰ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *The economic cost of the Israeli occupation for the Palestinian People: The Unrealized oil and natural gas potential*, v.

⁸¹ Moreira Rodríguez, *Gas Natural y Seguridad Nacional: Un reto para México*, 7.

desarrollo de fertilizantes, pesticidas, fibras sintéticas [...],⁸² todos ellos productos imprescindibles para la producción alimentaria.

La ponderación estratégica que realizan muchas naciones sobre la sobrevivencia de sus habitantes a través de la consecución de sus objetivos geoeconómicos y geopolíticos, las ha llevado a situar la autosuficiencia alimentaria como eje central de su actuar cotidiano, aun y cuando ello signifique la aniquilación de otros pueblos o la destrucción de infraestructura básica de otra nación; esto quiere decir que en entornos globales entrópicos, la guerra por la sobrevivencia de un pueblo se está convirtiendo en *leitmotiv* de las relaciones internacionales.

Lo anterior resulta central para el caso mexicano. Mientras que en la Unión Europea la interrupción del flujo de gas ruso a través del gasoducto Nord Stream 2, en el marco de la guerra actual en Ucrania, ha significado un duro revés a las economías de todo ese continente, ha sido extremadamente difícil de superar para España, Alemania, Francia e Italia, cuya dependencia al gas ruso alcanza 52%, 46%, 41% y 35%, respectivamente. En México, 94% del gas importado proviene de EE. UU., lo que convierte a nuestra nación en la más dependiente de importaciones de gas a nivel mundial.⁸³ Las implicaciones de orden geoestratégico muestran rasgos muy preocupantes respecto a la apuesta de renovar el TLCAN con EE. UU. y Canadá mediante el T-MEC y no fortalecer con la misma velocidad e intensidad acuerdos, tratados o entendimientos económicos que devengan en un desacoplamiento estratégico de ellos.

La inminencia de un cambio histórico donde la hegemonía mundial estadounidense está dando paso a un orden internacional tricéfalo (EE. UU., Rusia y China), manifiesta la urgencia de mejorar el marco operacional del Estado mexicano en la búsqueda de la autosuficiencia agroalimentaria en cuanto que estrategia de sobrevivencia, al igual que como elemento central para garantizar la seguridad humana de la población nacional. Una estrategia de este tipo requeriría, entre otras cosas, alcanzar un conceso nacional respecto al futuro del país y el esfuerzo decidido de todas las instituciones y actores para su consecución. Por ende, a continuación se presentan una serie de elementos que podrían ser ponderados en el seno del Palacio Legislativo de San Lázaro como parte fundamental para la creación de las condiciones necesarias que posibilitarían lograrlo:

⁸² Turrent, "La importancia del gas natural en el desarrollo económico regional", 71-74.

⁸³ Moreira Rodríguez, *op. cit.*, 9.

- Establecer constitucionalmente que la autosuficiencia alimentaria es un objetivo estratégico del Estado mexicano que se ha de alcanzar, mantener y procurar.
- Crear una Ley General de Seguridad Alimentaria que establezca la prioridad que otorga el Estado para que todos los mexicanos gocen de abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos.
- Crear un Plan Nacional de Seguridad Agroalimentaria que sea parte integrante del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y participen los tres poderes de la Unión y los tres niveles de gobierno con acciones, plazos y responsabilidades definidas en el corto, mediano y largo plazos. Asimismo, dicho plan deberá establecer a la seguridad alimentaria como una prioridad transversal dentro del PND.
- Crear una entidad federal encargada de ejecutar los planes y programas que deriven del Plan Nacional de Seguridad Agroalimentaria.
- Crear un Foro Agroalimentario de Consulta Nacional con ciudadanos y empresas que tengan participación en la cadena de producción de alimentos.

V. CONCLUSIONES

Esta investigación buscó enunciar algunos elementos estructurales que coadyuvan al entendimiento de la aguda dependencia alimentaria nacional con el exterior que ha mermado nuestras capacidades estratégicas para buscar nuestro propio destino como nación.

Es por esta pérdida de la capacidad de decidir sobre nuestro futuro, que hemos realizado un breve recorrido histórico para situar a la elite gobernante como actor protagónico del socavamiento de nuestra autonomía colectiva, al tiempo que fomentan el individualismo cósico. Y esto ocurre por las variadas decisiones de carácter estratégico que han dado forma al Estado; por ejemplo, la apertura comercial indiscriminada de la década de 1980 o la firma del TLCAN en la década de 1990.

Enunciar a todos los actores y acciones que propiciaron la dependencia alimentaria es uno de los ejes centrales cuando se escribe sobre, o desde, la geopolítica multidimensional, ya que permite dilucidar el estado de situación imperante, las enfermedades y los padecimientos que afectan el sistema, así como las medidas profilácticas necesarias para descontaminar los cuerpos sociales y estatales. Avanzar en una caracterización y diagnóstico de lo que aqueja al paciente mexicano necesariamente debe comenzar a través del uso de diversas composiciones paradigmáticas, como por ejemplo el enfoque sobre la tenencia del capital por parte de las elites gobernantes, las políticas económicas implementadas y las modificaciones al marco constitucional y jurídico ejecutado en el país desde el Congreso de la Unión, o abordar el papel preponderante que juegan los conglomerados oligopólicos empresariales en la determinación de las cantidades, precios, formas, gustos, sabores y pautas de consumo de los mexicanos, todos estos elementos, empero, bajo el ariete explicativo que constituye la economía política, la sociología del conocimiento, la historia comparada y la geoeconomía y geopolítica del capital.

La tarea incesante de investigar las raíces de los fenómenos que dan forma a la geopolítica multidimensional, así como sus impactos en nuestro país constituyó la condición primordial de esta investigación, porque permitió enlazar los sucesos allende las fronteras nacionales con la experiencia de realidad que no es posible comprender desde un enfoque de *la realidad de los mexicanos para los mexicanos* excluyendo los sucesos exteriores, en una suerte de negación de la otredad. Habrá quien niegue este planteamiento aduciendo que en momentos donde se integran los mercados mundiales, la información, las personas y las cosas a tan sólo unos pocos *clicks*, hoy más que nunca el mundo se encuentra globalizado.

Esta media verdad (o *verdad construida* desde el poder dominante) pretende ocultar, o hacer invisible, todo aquello que pueda minar sus pies de barro, como las contradicciones inherentes al sistema de producción específicamente capitalista, o las relativas al supuesto equilibrio que se puede alcanzar cuando todas las naciones busquen maximizar sus exportaciones y minimizar sus importaciones. Pero también las que señalan que los estamentos militares se han arrogado el monopolio de la violencia o que las elites en el poder económico, político, intelectual o religioso se adjudiquen la patente o *la luz verdadera* sobre el camino a seguir como nación y, en consecuencia, se imponga a sangre y fuego.

Repensar las formas en que se vincula a la democracia con ideas tan vetustas como *la mejor forma de modelo político, el único camino para la igualdad*

o el mejor modelo de bienestar social significa que se tiene que levantar una crítica profunda a la forma de organización social en la que vivimos, en la búsqueda de mejorar las condiciones de convivencia y reproducción social, de lo contrario parece que seguiremos empujando la carreta en medio de un páramo quemado por el sol y el viento, mientras que la tripulación de la carreta goza y se joroea con la realidad circundante.

He dejado de lado en esta investigación temas muy importantes que deberían estar en la agenda de trabajo de todos los grupos parlamentarios al interior de la Cámara de Diputados, como los relacionados a la conservación y fomento a la producción y consumo de todas las especies nativas de maíz, a la incesante deforestación de selvas y bosques para ampliar la frontera agroindustrial o al uso de sustancias tóxicas en la siembra, cosecha, transporte, transformación y distribución de frutas, semillas, granos, verduras, carne, lácteos, alimentos procesados, etcétera, cuyos efectos dañinos a los ecosistemas y a la salud humana son conocidos y probados científicamente, al tiempo que su uso es fomentado por el gran conglomerado agroindustrial multinacional compuesto por las industrias farmacéutica, química, genética, biológica y nanotecnológica, entre otras, pero también con el concurso de universidades, institutos o centros de investigación públicos y privados.

La configuración del mercado alimentario mundial también puede entenderse por el nivel de ingresos, beneficios, activos y valor de mercado de las grandes empresas multinacionales, variables que son ponderadas para formar un *rating*, que es recogido por la revista *Forbes* en su aciago *Forbes Global 2000*. En él, para el año 2023, las principales empresas alimentarias globales eran Nestlé, seguida de Anheuser-Busch, PepsiCo., Danone, General Mills, Coca-Cola, Unilever, Mondelez, Tyson Foods, JBS y Kraft-Heinz, en total, estos grupos empresariales controlan cerca de 3.7 billones de dólares del mercado alimentario mundial; mientras que en el territorio nacional destacan Coca-Cola FEMSA, Grupo Bimbo, GRUMA, Grupo Lala, Herdez, Kuo, Grupo MacMa, Grupo Turín y Sigma, así como las dedicadas a la explotación intensiva de agua como Cervecería Cuauhtémoc Moctezuma y Grupo Bachoco.

La lista de grandes empresas nacionales y multinacionales vinculadas al negocio alimentario es larga, con múltiples ramificaciones en negocios conexos y con amplios intereses dentro de la elite política, representados mediante lobbies, organizaciones no gubernamentales o fundaciones, y también a través de sindicatos empresariales, pero todos en su conjunto poco hacen en la búsqueda de construir alternativas que otorguen certeza y

garantías a la colectividad respecto del acceso universal a una alimentación justa, satisfactoria, necesaria y sana para la nación, es por ello que resulta necesario que se vuelva a construir una base agrícola-productiva nacional que permita conseguir la autosuficiencia agroalimentaria, esto es, dar la vuelta a las reformas económicas implementadas desde 1982 que permitieron que los mercados nacionales de alimentos dependieran de Estados y empresas internacionales.

El horizonte que debemos recorrer no parece nada halagüeño, todo lo contrario, emerge con un sinnúmero de problemas, de resistencias y de obstáculos para garantizar que todos los mexicanos coman sus tres alimentos al día, producto de su esfuerzo laboral presente, pasado o futuro.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Monteverde, Alonso. *Globalización y capitalismo*. México: Plaza & Janés Editores, 2002.
- Álvarez Béjar, Alejandro y Gabriel Mendoza Pichardo (coords.). *Integración Económica. Impactos regionales, sectoriales y locales en el México del siglo XXI*. México: Editorial ITACA-Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Economía, 2007.
- Álvarez Béjar, Alejandro y Germán Sánchez Daza. “La crisis financiera internacional inconclusa de 2008-2009 y sus múltiples impactos en México”. Álvarez Béjar Alejandro y Germán Sánchez Daza (coords.). *La crisis mundial y sus efectos en México. Análisis sectoriales y regionales*. México: Editorial Itaca-Facultad de Economía-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2013.
- Amin, Samir. *La crisis. Salir de la crisis del capitalismo o salir del capitalismo en crisis*. España: El Viejo Topo, 2009.
- Beever, Antony. *Stalingrado*. Barcelona: Editorial Crítica, 2000.
- Buzo de la Peña, Ricardo. *La integración de México al mercado de América del Norte*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1997.
- Cairó-i-Céspedes, Gemma e Iván Cortés Torres. “Semiperiferia y cadenas de valor globales: el caso del sector agroalimentario mexicano”. *El Trimestre Económico*. vol. 89, núm. 355, (julio-septiembre de 2022): 795-828.

- Cardero, María Elena (comp.). *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*. México: Siglo XXI Editores-Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. *Costo económico de la ocupación israelí para el pueblo palestino: las consecuencias de las restricciones adicionales en la zona C, (2000-2020)*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, 2022, https://unctad.org/system/files/official-document/a77d295_es.pdf.
- Cordera, Rolando y Carlos Tello. *México. La disputa por la nación. Perspectivas y opciones de desarrollo*. 2.^a ed., 2.^a reimp. México: Siglo XXI Editores, 2013.
- Cluff, Meritt y Shirley Mustafa. “Revisions to the FAO food prices indices”. en: Food and Agriculture Organization of the United Nations. *Food Outlook. Biannual Report on Global Food Markets*. junio de 2020, <https://www.fao.org/3/ca9509en/ca9509en.pdf#page=78>.
- Dobb, Maurice. *Estudios sobre el desarrollo del capitalismo*. España: Siglo XXI Editores, 1975.
- Duménil, Gérard y Dominique Lévy. *Crisis y salida de la crisis. Orden y desorden neoliberales*. México: Fondo de Cultura Económica, 2007.
- Febvre, Lucien, *Combates por la historia*. España: Ediciones Ariel, 1970.
- Furceri, Davide, Samya Beidas-Strom y Bertrand Gruss. “Cómo combatir la desinflación persistente: Un desafío para muchos bancos centrales”. *Estudios del FMI*. Washington: Fondo Monetario Internacional, 27 de septiembre de 2016, <https://www.imf.org/es/News/Articles/2016/09/26/NA092716-Combating-Persistent-Disinflation>.
- Gómez Lara, Irving Ilie. “Desestructuración integral del espacio económico nacional”. *Agenda Legislativa*. núm. 4. (marzo de 2023): 193-231.
- González Casanova, Pablo. *Globalidad, neoliberalismo y democracia*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencia y Humanidades, 1995.
- Hart, B. H. Liddell. *La defensa de Europa*. México: Ediciones Ateneo, s/f.
- Hilferding, Rudolf. *El capital financiero*. México: Ediciones El Caballito, 1973.

- Huerta González, Arturo. *Hacia el colapso de la economía mexicana*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.
- . *La crisis en Estados Unidos y México: La dificultad de su salida*. México: Facultad de Economía-Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Censo agropecuario 2022*. Aguascalientes, 2023, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ca/2022/doc/ca2022_rdNAL.pdf
- Kissinger, Henry. *China*. México: Random House Mondadori, 2012.
- Kosik, Karel. *Dialéctica de lo concreto (Estudio sobre los problemas del hombre y el mundo)*. México: Editorial Grijalbo, 1967.
- López Díaz, Pedro. “Imperialismo y crisis”. en Pedro López Díaz (coord.). *La crisis del capitalismo. Teoría y práctica*. México: Siglo XXI Editores-Facultad de Economía-Universidad Nacional Autónoma de México, 1987.
- Morales, Josefina (coord.), Marco A. Gómez S., Francisco Javier Vidal B., O. Sarahí Ángles C. y Atlántida Coll-Hurtado. *La reestructuración industrial en México: Cinco aspectos fundamentales*. México: Instituto de Investigaciones Económicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.
- Moreira Rodríguez, Héctor, “Gas natural y seguridad nacional: Un reto para México”, Comisión Nacional de Hidrocarburos, agosto de 2019, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/485717/05-El_Gas_Natural_y_Seguridad_Nacional.pdf.
- Mott, Tracy. “Problemas de incentivos en la provisión de financiamiento para el crecimiento y desarrollo”. en: Levy Orlik, Noemi y Teresa López González (coords.). *Las instituciones financieras y el crecimiento económico en el contexto de la dominación del capital financiero*. México: Facultad de Economía-Universidad Nacional Autónoma de México-Juan Pablos Editor, 2011.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. *Agricultura mundial: Hacia los años 2015/2030, Comercio Internacional y Globalización*. Italia: FAO, 2002, <https://www.fao.org/3/y3557s/y3557s07.htm#j>.
- . *Agricultura mundial: Hacia los años 2015/2030, Perspectivas por sectores principales*. Italia: FAO, 2002, <https://www.fao.org/3/y3557s/y3557s08.htm>.

- , *Situación alimentaria mundial. Índice de precios de los alimentos de la FAO*. noviembre 2023, <https://www.fao.org/worldfoodsituation/fao-food-price-index/en>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. *Perspectivas agrícolas 2010-2019*. Francia: OCDE, 2010.
- O'Donnell, Patrick. *Camino del Sol Naciente, La Guerra del Pacífico 1942-1945*. España: Ariel, 2003.
- Puyana Ferreira, Jaime. “Liberalización de flujos de capital y su efecto en la economía mundial”. En Eugenia Correa, Alicia Girón, Alma Chapoy (coords.). *Consecuencias financieras de la globalización*. México: Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Económicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.
- Rubio, Blanca, “De la crisis hegemónica y financiera a la crisis alimentaria. Impacto sobre el campo mexicano”. *Argumentos*. vol. 21. núm. 57. (mayo/agosto 2008): 35-52, https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952008000200003.
- Ruiz Nápoles, Pablo. “¿Quién ganó y quién perdió con el TLCAN? Resultados del comercio bilateral México-Estados Unidos sobre la producción, el empleo y la redistribución del ingreso”. *El Trimestre Económico*, vol. 88, núm. 352, (octubre-diciembre de 2021): 1099-1120, <https://www.eltrimestreeconomico.com.mx/index.php/te/article/view/1272/1332>.
- Saxe-Fernández, John. *La compraventa de México*. México: Plaza & Janés, 2002.
- Saxe-Fernández, John. “Mexamérica: La dialéctica entre la macro y la microrregionalización”. en: John Saxe-Fernández, James Petras, Henry Veltmeyer, Omar Núñez. *Globalización, imperialismo y clase social*. Argentina: Grupo Editorial Lumen Hvmanitas, 2001.
- Secretaría de Economía. “Maíz”. Data México, 2023, <https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/product/corn?redirect=true#:~:text=Comercio%20internacional%20neto&text=En%20julio%20de%202023%2C%20las,comercial%20de%20%2DUS%24506M>.
- . *Sistema de Información de Tratados Comerciales Internacionales*. SICAIT, 2023, <http://www.economia-snci.gob.mx/sicait/5.0/>.
- . “Trabajadores en el cultivo de maíz y/o frijol”. Data México, 2023, <https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/occupation/>

- trabajadores-en-el-cultivo-de-maiz-yo-frijol?employSelector1=salaryOption&typeJob1=formalOption.
- Senado de la República. *Resumen del Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC)*. 1º de junio de 2019, https://comisiones.senado.gob.mx/puntos_constitucionales/docs/TMEC/resumen_SE_050619.pdf.
- Tello, Carlos (coord.). *México: Informe sobre la crisis (1082-1986)*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-Universidad Nacional Autónoma de México, 1989.
- Tello, Carlos y Jorge Ibarra. *La revolución de los ricos*. México: Facultad de Economía-Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.
- Torres Gaytán, Ricardo. *Teoría del comercio internacional*. México: Siglo XXI Editores, 2007.
- Turrent, Guillermo. “La importancia del gas natural en el desarrollo económico regional”. en: Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO). *Un puente entre dos Méxicos*. México: IMCO AC, 2016.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). *The economic cost of the Israeli occupation for the Palestinian People: The Unrealized oil and natural gas potential*. Gineve: United Nations, 2019, https://unctad.org/system/files/official-document/gdsapp2019d1_en.pdf.
- Vargas Sánchez, Gustavo. “El mercado de harina de maíz en México. Una interpretación microeconómica”. *Economía Informa*. núm. 405 (julio-agosto 2017): 4-29.
- Vidich, Arthur. “Hacia un acercamiento racional de la irracionalidad. Teoría social y económica en nuestros días”. *Problemas del Desarrollo*. vol. 26, núm. 103, (octubre-diciembre de 1995): 35-65.
- Villarreal, René. *El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975). Un enfoque estructuralista*. México: Fondo de Cultura Económica, 1976.
- Wallerstein, Immanuel. *The Modern World-System IV: Centrist Liberalism Triumphant, 1789-1914*. California: University of California Press, 2011.
- Wright Mills, Charles. *La elite en el poder*. México: Fondo de Cultura Económica, 1969.
- Zumbro, Derek. *La batalla del Ruhr. La derrota alemana en los frentes del oeste*. Barcelona: Editorial Crítica, 2007.

LA APROPIACIÓN TERRITORIAL EN MÉXICO BASADA EN LA ESTRATEGIA DEL TURISMO SUSTENTABLE

THE TERRITORIAL APPROPRIATION IN MEXICO BASED ON THE STRATEGY OF SUSTAINABLE TOURISM

Rocío HERNÁNDEZ VITE¹

RESUMEN: En este trabajo se contrasta la estrategia del turismo sustentable promovida por instituciones nacionales y organismos internacionales con casos documentados en comunidades locales donde se ha implementado. Se concluye que, aunque ha sido planteada como una alternativa para diversificar la economía, generar empleos y lograr un desarrollo social, diversos casos demuestran que el turismo, desde sus orígenes y en cualquiera de sus modalidades, ha estado basado en el despojo y apropiación privada de tierras y recursos naturales, dando lugar a la mercantilización y artificialización de las culturas, así como al desplazamiento de la población y su exclusión económica y social. Todo ello característico de los modelos promovidos en regiones y países periféricos como parte de una estrategia sistemática de acumulación de capital a nivel global. Los métodos empleados son histórico estructural y el análisis de casos, desde una amplia perspectiva y visión crítica.

PALABRAS CLAVE: turismo, sustentable, apropiación, territorial, mercantilización.

ABSTRACT: *In this paper, the strategy of sustainable tourism, which has been promoted by national institutions and international organisms, is confronted with documented cases where it has been implemented. It is concluded that, despite being presented as an alternative to diversify the economy, generate employment, and foster social development, there are numerous cases that attest to the fact that tourism, from its very inception and in all its forms, has been predicated on the private appropriation of lands and natural resources. This has led to the commodification and artificialization of cultures, as well as the displacement of peoples and their economic and social exclusion. These characteristics are typical of tourism models promoted in peripheral regions and countries as part of a systematic strategy of capital accumulation at a global level. The methods used in this study include structural historical analysis and case studies, approached from a wide and critical perspective.*

KEYWORDS: *tourism, sustainable, appropriation, territorial, commodification.*

¹ Investigadora C del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestra en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La apropiación y acaparamiento de tierras en México y América Latina*. III. *La estrategia del turismo sustentable*. IV. *La apropiación territorial en la estrategia del turismo sustentable*. V. *La apropiación turística del territorio: análisis de casos*. VI. *Conclusiones*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas se ha impulsado en México la estrategia del denominado *turismo sustentable*, esquema que supone ser más sensible y minimizar los efectos negativos en el entorno natural y la cultura local. De ahí que las agencias u organismos internacionales lo promuevan entre los países en desarrollo como una alternativa para impulsar el crecimiento económico y proveer de beneficios sociales a nivel local y nacional. Muestra de ello es que la propia Organización de las Naciones Unidas declaró al 2002 como el Año Internacional del Ecoturismo.²

Desde mediados del siglo XX, el turismo masivo que explota el imaginario de paraísos naturales de playa y sol, montaña u otros paisajes, ha tenido a la naturaleza como materia prima. Siendo esta actividad un producto político y económico estratégico que comprende “el empleo de recursos propios de los espacios periféricos con el uso de las riquezas procedentes de los centros industriales, urbanizados y estatalizados”.³ De esta forma, suplanta y desplaza a la naturaleza como medio de producción, y es consumido como una mercancía en forma de desplazamientos, viajes, parques o atracciones, etc. Ello, sobre la base de determinadas relaciones de propiedad sobre la tierra y los recursos naturales, y la jerarquización de los lugares a través de la planeación y el ordenamiento.⁴ Lo que implica una reestructuración de los espacios en función de ciertas visiones o intereses, con los conflictos y resistencias sociales que esto conlleva.

² Daltabuit Godás, *Globalización y sustentabilidad. El turismo en el sur de Quintana Roo*, 20 y 21.

³ Lefebvre, *La producción del espacio*, 140 y 141.

⁴ Bojórquez, Villa y Gámez, “Produciendo el espacio turístico: el despojo en la apropiación del territorio costero en Los Cabos, Baja California Sur (México)”, 13 y 14.

En buena parte del mundo el turismo ha sido una de las principales fuentes de generación de empleos y entrada de divisas. De acuerdo con la Organización Mundial de Turismo (OMT) de 2000 a 2012 la actividad turística creció en una tasa promedio anual de 3.6%, representando 9 puntos del Producto Interno Bruto (PIB), 1 de cada 6 empleos y 6% de las exportaciones mundiales. En México, representa 8.4% del PIB y más de 2.2 millones de empleos,⁵ así como la tercera fuente de ingresos sólo superada por los recursos generados en la industria petrolera y la remesas de migrantes. Además, es el único país latinoamericano que se encuentra dentro de las 15 principales economías turísticas en el mundo.⁶

Aunado a ello, el país ocupa el quinto lugar de los 12 con mayor biodiversidad a nivel mundial. Cuenta con 10% del total de especies conocidas en el mundo y es uno de los tres países megadiversos con litorales en el Atlántico y el Pacífico. En América Latina es la nación que más reservas de biosfera posee con “41 áreas declaradas, 66 parques nacionales, 5 monumentos naturales, 8 áreas de protección de recursos naturales, 39 zonas de protección de flora y fauna y 18 santuarios con un total de 177 Áreas Naturales Protegidas (ANP).”⁷

En cuanto al patrimonio cultural, en México se hablan 66 lenguas indígenas con sus diversas variantes. Se tienen registrados 32 bienes y 10 ciudades patrimonio de la humanidad, 83 pueblos mágicos, 40,000 sitios arqueológicos y 104 pueblos indígenas. Del total de la población, 10.5% es población indígena localizada en el 37% del total de municipios, de la cual 7.1% es hablante de alguna lengua indígena. La población indígena que tiene derechos de propiedad sobre la tierra, ya sea ejidal o comunal, se concentran básicamente en seis entidades federativas: Chiapas, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Hidalgo y San Luis Potosí. Aunque la “población indígena va más allá de la expresión demográfica pues son dueños del 28% de los bosques.”⁸

⁵ Solano Báez, “Disfraces del desarrollo turístico: privatización, despojo y resistencia en los medios rurales de México”, 4 y 5.

⁶ Marín Guardado, *Sin tierras no hay paraíso. Turismo, organizaciones agrarias y apropiación territorial en México*, 9.

⁷ Solano Báez, “Disfraces del desarrollo turístico: privatización, despojo y resistencia en los medios rurales de México”, 6.

⁸ *Idem*.

A pesar de las políticas implementadas para fomentar el ecoturismo con el fin de preservar zonas protegidas y favorecer el desarrollo local, estudios recientes indican que, en la mayoría de las situaciones, estos propósitos no se han logrado. Los habitantes locales no han obtenido beneficios que les permitan mejorar su calidad de vida, sino que se mantienen marginados de las ganancias económicas generadas. Además de que en algunos casos han sido expulsados y afectados sus derechos individuales y colectivos sobre la tierra y los recursos naturales. Particularmente, con respecto a bienes públicos como reservas naturales y playas.⁹

En adición a ello, ha implicado que parte de los bienes territoriales del Estado mexicano haya pasado a formar parte de los activos del capital privado, predominantemente extranjero. A pesar de la prohibición expresa para los extranjeros de adquirir el dominio sobre tierras y aguas en la franja de 50 kilómetros en las playas que no admite excepciones, de acuerdo con lo previsto en la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución Política).

De esta forma, el capital privado ha logrado evadir las restricciones impuestas en la Constitución Política y en las leyes federales que establecen el dominio directo del Estado sobre la tierra y los recursos naturales, protegiendo la propiedad colectiva y el derecho al medio ambiente sano. Lo anterior, a través de expropiaciones de tierras comunales o ejidales y otras formas jurídicas como los fideicomisos y distintos esquemas de contratación que permiten legalizar la apropiación de facto de bienes y espacios públicos. Tal como se ha documentado en diversos espacios y contextos en las costas de Quintana Roo y en territorios ejidales de Yucatán.¹⁰

A pesar de ello, la estrategia del turismo sustentable, apoyada en el ingreso de inversión extranjera, la ocupación de reservas naturales o áreas prohibidas, y la apropiación privada de tierras y recursos, es promovida y legitimada por el Estado y otros organismos internacionales en nombre del medio ambiente y el desarrollo nacional.¹¹ Es importante señalar que el turismo es un sector que requiere de gran inversión, la

9 Daltaubuit Godás, *Globalización y sustentabilidad. El turismo en el sur de Quintana Roo*, 20 y 21.

10 Marín Guardado (coord.), *Sin tierras no hay paraíso...*, 39-91.

11 Vázquez García, "El acaparamiento de tierras en México: extensión, escala, propósito y novedad", 7 y 8.

creación de infraestructura y uso de tecnologías que la mayoría de los países en desarrollo no pueden solventar sin ese tipo de inversión. Por ello, la mayoría de las cadenas hoteleras son operadas por consorcios turísticos transnacionales, lo que implica que la mayor parte de las ganancias del turismo se reviertan a sus países de origen, y el turismo no genere a los Estados la entrada de divisas esperada, sino que solo promueva una mayor dependencia económica del exterior.¹²

Desde las primeras décadas del siglo XXI, y sobre todo en el contexto pospandemia, se ha intensificado el impulso a la estrategia de recuperación económica basada en el turismo sustentable. En la cual, ha prevalecido el objetivo de atraer cada vez más inversión extranjera directa hacia este sector, a cualquier costo político, ambiental y social. Lo anterior, tanto en la esfera del gobierno federal como en los órganos legislativos. Incluso algunas iniciativas presentadas recientemente en la Cámara de Diputados se ciñen a este objetivo. Muestra de ello son las diversas iniciativas legales que se han presentado durante la LXV Legislatura.

En esta línea, el Partido Verde Ecologista ha incorporado en su agenda legislativa el tema del desarrollo turístico, tal y como se observa en la última agenda correspondiente al primer periodo ordinario de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, con el “objetivo expreso de [r]emover las barreras existentes para atraer mayor inversión en la infraestructura turística del país.” Asimismo, el Partido Revolucionario Institucional ha presentado propuestas legislativas con el objetivo de reactivar y renovar el sector turístico para darle impulso e inyectarle recursos públicos “con la finalidad de que exista máxima publicidad y desarrollo para que México vuelva a estar entre los primeros destinos turísticos de la comunidad internacional para la reciente reactivación económica pospandemia que se está viviendo a nivel mundial.”

Sin embargo, se advierte que varias de esas propuestas normativas podrían no considerar los efectos adversos de la estrategia basada en el turismo sustentable, tanto en el ámbito territorial y regulatorio del Estado, como en las comunidades locales, el entorno natural y el desarrollo nacional. En otro sentido, grupos parlamentarios como Morena han mostrado su preocupación sobre la actual estrategia de desarrollo

¹² *Idem.*

turístico, planteando en su agenda legislativa la necesidad de fortalecer la Ley General de Turismo para que el Ejecutivo federal pueda desarrollar acciones a fin de diversificar el potencial turístico, pero con un significado distinto en el que prevalezcan los intereses de la sociedad.

De ahí que sea imperativo analizar el fenómeno de la apropiación territorial y su legalización en el país basada en el turismo sustentable a fin de determinar el tipo de regulación que ha sustentado dichos procesos. El abordaje del fenómeno se realiza desde una perspectiva crítica, con base en los métodos histórico estructural y el análisis de casos. La hipótesis que guía el trabajo es que el turismo sustentable encubre una nueva estrategia de apropiación de tierras y recursos apoyada en el ingreso de inversión extranjera y la ocupación de reservas naturales o tierras de propiedad social, orientada a legitimar dichos procesos de apropiación en nombre del medio ambiente. Lo cual ha tenido por efecto la desterritorialización del Estado y afectaciones al entorno natural, así como el desplazamiento de pueblos o comunidades, aunado a su exclusión económica y social.

La estructura de la investigación se presenta en cuatro apartados. En primera instancia, se analiza el fenómeno de la apropiación y acaparamiento de tierras en México y en América Latina, para después abordar la estrategia de turismo sustentable implementada en el país dentro de ese marco. A continuación, se estudia la apropiación territorial en la estrategia referida, concluyendo con el análisis de casos de proyectos turísticos en locaciones de Quintana Roo y Yucatán.

II. LA APROPIACIÓN Y ACAPARAMIENTO DE TIERRAS EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA

El cercamiento y apropiación privada de tierras que antes eran de uso común o bienes del dominio público, como parte del proceso inicial de acumulación capitalista, fue documentada por Marx en el periodo que comprende los siglos XV a XVIII. Entonces, los métodos utilizados por los ingleses para incorporar dichas tierras a la producción agrícola y fabril capitalista, mediados por la emisión de leyes y procesos de expropiación, fraudes o la simple adjudicación, culminaban con la “limpieza” de la población local que no encontraba sitio ni para alojarse

en las tierras que trabajaban. Particularmente en Escocia, este proceso se distinguió por su carácter sistemático dada la magnitud que alcanzó el despojo de tierras, la forma especial de la propiedad que prevalecía y el uso de la fuerza para el desalojo de la población. La cual fue obligada a reubicarse debido también a que parte de sus tierras fueron utilizadas por los ingleses para la cacería, y luego, por segunda ocasión, para que éstos pudieran aprovechar la pesca en la que se había empleado a la población como modo de subsistencia.¹³

No obstante, el despojo de tierras de uso común en perjuicio de campesinos, la apropiación privada y su concentración en favor de unos pocos terratenientes o burguesía naciente no tuvieron un carácter transitorio, sino que siguieron siendo necesarios para el funcionamiento y sostenimiento del sistema económico mundial. De ahí que David Harvey utilice el término *acumulación por desposesión* para distinguir los procesos actuales de despojo, de la acumulación originaria en la que se fundó inicialmente el capitalismo.¹⁴

“En la actualidad, tales mecanismos implican el despojo de tierras, recursos naturales, activos, derechos, entre otras prácticas que se activan principalmente en momentos de coyuntura o crisis de sobreacumulación y son instrumentados por la vía de la violencia.”¹⁵ De esta manera, el concepto de acumulación por desposesión permite advertir la larga historia y continuidad de los procesos de acumulación por desposesión en general, y particularmente, los que han tenido lugar desde los orígenes del turismo, en estrecha relación con otras actividades económicas clave a nivel mundial.

Dentro de esos procesos de acumulación se encuentra el *land grabbing* (arrebato o despojo de tierras), expresión que engloba las transacciones de tierra a gran escala en países en desarrollo o económicamente dependientes, por parte de inversores o corporaciones transnacionales de naciones desarrolladas o hegemónicas. Si bien han estado presentes en la historia del capitalismo, de acuerdo con Verónica Vázquez, “los procesos actuales son distintos de otros que se dieron en el pasado

¹³ Véase Marx, “La llamada acumulación originaria”, 852-855.

¹⁴ Harvey, “El ‘nuevo’ imperialismo: acumulación por desposesión”, 113.

¹⁵ Hernández Vite, “Inversión extranjera vs. Derechos Humanos: la lógica del capital y su contradicción con los DESCA”, 402.

porque son una nueva manera de enfrentar las cuatro dimensiones de la crisis global: financiera, alimentaria, energética y climática”.¹⁶

Según Jérémite Gilbert, la combinación de las crisis alimenticia y financiera de 2007-2008 detonó una ola de inversiones de capital en tierra a gran escala para propósitos comerciales e industriales. Esta “fiebre por la tierra” ha sido producto de cambios en los mercados de materias primas, estrategias de inversión en agricultura y biocombustibles, entre otros. Así, en una visión global se observa que la adquisición de tierras se basa en la conversión de tierras bajo formas locales consideradas “improductivas” a la producción agrícola de gran escala orientada a la exportación de alimentos o biocombustibles, y el llamado turismo sustentable.¹⁷

Si bien la apropiación de tierras muestra importantes cambios en términos del uso de la tierra y la producción agrícola, no es un fenómeno nuevo. Ya que evidencia la continuación de la empresa colonial establecida por lo menos hace cinco siglos basada en la afectación de tierras de pueblos indígenas u originarios para la comercialización de recursos naturales. En la cual, se recurre a la antigua narrativa colonial sobre tierras no ocupadas o improductivas (*terra nullius*) que históricamente se ha empleado para justificar la ocupación de tierras de pueblos indígenas u originarios considerados no lo suficientemente “civilizados” para constituir propiamente una forma legal de propiedad. Noción de propiedad que ahora se retoma para sustentar el ingreso de flujos de inversión extranjera y la expansión de la industria de exportación, así como la desposesión y apropiación privada de tierras que afecta principalmente a las comunidades indígenas, cuyos modos de vida se basan en formas sustentables de uso de la tierra.¹⁸

Daley define el despojo o desposesión de tierras como el proceso mediante el cual las presiones del mercado o los poderes económicos hacen que “los titulares más pobres de los derechos legales o formales vendan o arrenden sus tierras a personas que, generalmente, son más ricas que ellos, lo que permite la concentración de la propiedad y los derechos de la tierra en manos de esos pocos con los recursos para invertir en su desarrollo a una escala mayor”, lo que incluye transacciones legales

¹⁶ Vázquez García, “El acaparamiento de tierras...”, 1 y 2.

¹⁷ Gilbert, “Land grabbing, investors...”, 350-352.

¹⁸ *Ibid*, 356.

e ilegales. Sin embargo, el Banco Mundial utiliza expresiones más “neutrales” como transacciones de tierras, limitándose a señalar que deben realizarse en un marco institucional de gobernanza, protección de derechos, participación social y sostenibilidad ambiental.¹⁹ Condiciones difíciles de garantizar en los países económicamente dependientes que por lo general cuentan con un Estado de derecho débil.

Este fenómeno se hizo más visible a raíz de la crisis mundial de 2007-2008, cuando se ampliaron los procesos de despojo y apropiación territorial para la producción de productos agrícolas. Ello, a pesar del reconocimiento de los derechos sobre la tierra y a la autodeterminación de los pueblos indígenas en la Declaración de las Naciones Unidas de 2007. Así, el proceso observado en África derivó en que este fenómeno empezara a ser estudiado en otras regiones del mundo por conducto de diversos gobiernos o instancias internacionales. Sin embargo, las cifras no son coincidentes por lo que no permiten determinar la dimensión exacta del fenómeno, como a continuación se muestra. Aunque todas apuntan a que es un fenómeno en crecimiento.²⁰

Tabla 1. Cifras sobre apropiación territorial a nivel mundial

Instancia	Año	Estimación expresada en hectáreas.
Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo Económico, Alemania	2009	22 millones
Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias	2005-2009	20 millones
Banco Mundial	2010*	45 millones
Coalición Internacional de Tierras (ILC)	2011*	80 millones
OXFAM		227 millones

Fuente: elaboración propia con datos de Borras, 2011 y 2012.²¹

*Dato no precisado por el autor y estimado a partir del año de publicación.

¹⁹ Daley, citado en Vázquez García, “El acaparamiento de tierras...”, 2 y 3.

²⁰ *Ibid*, 2-4.

²¹ Borras, citado en Vázquez García, *op. cit.*, 4.

De acuerdo con Verónica Vázquez, tampoco existe consenso en el criterio y la cantidad de referencia para determinar las transacciones a gran escala. Así, mientras que la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Banco Mundial y OXFAM consideran que 1 000 hectáreas son el punto de referencia, para *Land Matrix Partnership* es de 200 hectáreas o más. Borrás y otros autores, por su parte, toman como criterio el monto de las transacciones para hacer visible la operación del capital: “300 hectáreas de viñedo de alto valor; 500 hectáreas de concesión minera de metales raros; 100 000 hectáreas de tierra para plantaciones industriales de árboles y 500 000 hectáreas de pastizales para el ganado”.²²

En América Latina, los cálculos realizados inicialmente por la FAO sólo incluían las transacciones de compra y arrendamiento de tierras para la producción de alimentos con la participación de capital extranjero. Por lo que sus conclusiones apuntaron a que la apropiación y acaparamiento de tierras únicamente tenía lugar en Argentina y Brasil. Sin embargo, algunos críticos advirtieron que esos análisis excluían otras actividades económicas como la minería, la generación de energía hidroeléctrica o eólica, el turismo y los proyectos ecológicos. Aunque posteriormente esta organización reconoció que “el acaparamiento de tierras se lleva a cabo, aunque de manera desigual, entre y dentro de los países de ALC, y es probable que aumente en un futuro próximo”.²³

Partiendo de la definición de Vázquez, para efectos del presente estudio, la apropiación territorial incluye la apropiación privada de tierras para cualquier propósito comercial o fines de lucro, de bienes básicos o estratégicos como el agua y la que se realiza en nombre del medio ambiente (apropiación verde). Sobre estas bases, apunta que “[d]iez países presentan un alto nivel de apropiación de tierras: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay; mientras que a Panamá, México y Nicaragua les corresponde un nivel medio.”²⁴

En México, de acuerdo con la misma autora, para finales del siglo XX el 54.1 % del territorio nacional se encontraba bajo régimen de

²² *Idem*.

²³ *Ibid*, 11. Véase Cotula, “The international political economy of the global land rush: A critical appraisal of trends, scale, geography and drivers”; y “The new Enclosures?”

²⁴ Vázquez García, “El acaparamiento de tierras...”, 11 y 12.

propiedad social, con un total de 5.6 millones de ejidatarios o comuneros, en su mayoría nietos de campesinos revolucionarios que obtuvieron dotaciones de tierras.²⁵ Sin embargo, en los regímenes posteriores a Lázaro Cárdenas el reparto agrario sería no solamente contenido sino incluso revertido, aunado a la crisis en el campo presente desde los años sesenta. Lo que desembocó en la reforma constitucional al artículo 27 de 1992 y la emisión de una nueva Ley Agraria que permitieron la enajenación de tierras ejidales y comunales en beneficio del capital privado nacional y extranjero bajo el argumento de que con dicha medida se impulsaría la producción agrícola.

Lo anterior, en el contexto de la reforma económica estructural impulsada en América Latina y otras regiones del mundo en desarrollo por conducto del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, a raíz de la crisis económica de los 80 y la condicionalidad impuesta por estos al acceso del financiamiento internacional como medio para enfrentar el sobreendeudamiento. A través de la cual, se impusieron en dichos países una serie de medidas de política económica orientadas a facilitar el control de los recursos naturales y las principales actividades económicas por las corporaciones transnacionales de origen estadounidense, principalmente.²⁶ Siendo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) el eje en torno al cual se articularon dichas medidas y, en general, el proceso de integración del país en la economía global.

No obstante, Vázquez apunta que dicha reforma no dio los resultados esperados. Según el censo ejidal de 2007, se registraron ventas en dos tercios de los ejidos, aunque la mayoría de ellas (82.4%) fueron tratos internos entre los ejidatarios. Las transacciones fueron de pequeña escala, ya que involucraron alrededor de tres millones de hectáreas. Por ende, “la categoría jurídica diseñada para transformar las tierras ejidales en propiedad privada ha sido muy poco utilizada”. Únicamente 5.3% de los ejidos en 2002 y 4.4% del total de parcelas se han transferido al sector privado.²⁷

²⁵ *Ibid*, 12.

²⁶ Véase Hernández Vite, “México en la disputa internacional por los recursos estratégicos: el caso del litio”.

²⁷ Vázquez García, “El acaparamiento de tierras...”, 13.

Si bien aumentó la producción agrícola, ésta se concentró en la producción de alimentos para el mercado externo y no para la población nacional. En cambio, para 2005 las importaciones agrícolas representaron 40% del consumo nacional total, en comparación con el 15% en 1982 y 20% en 2004. Representando tales importaciones 54% de los ingresos petroleros totales o 72 % de las remesas enviadas por los emigrantes. Las empresas de agronegocios se hicieron de la mayor parte de la producción y subsidios, así como del control de tierras en arrendamiento en una proporción de 28.8 por ciento.²⁸

“Por tanto, México presenta una concentración y una extranjerización muy altas del valor de la cadena agrícola, en lugar de la concentración de la tierra *per se*, dada la larga tradición agraria del país que inhibe las transacciones de tierras a gran escala. El acaparamiento de controles está ocurriendo en forma del arrendamiento de tierras, acuerdos entre agronegocios y productores, y concesiones mineras.” Adicional a ello, entre 15% y 50% del territorio del país ha sido ocupado por compañías mineras, principalmente de origen canadiense.²⁹

En esta línea, el país se encuentra en una posición media-alta en la Tipología de Concentración y Extranjería propuesta por la FAO, junto con otros países como Chile, Colombia, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay. Sin embargo, como advierte Vázquez, la reforma energética de 2013 expande la posibilidad de que tierras ejidales sean transferidas al sector privado. El Movimiento por la Soberanía Alimentaria y la Defensa de la Tierra, el Agua, los Recursos Naturales y el Territorio indica que ésta podría afectar a 60% de los ejidos y las comunidades agrarias, con alrededor de 200 conflictos ya ocurridos en el país.³⁰

Si bien en la mayoría de los países latinoamericanos se ha impuesto un modelo económico basado en la extracción de recursos naturales y la exportación de materias primas, se observan que los procesos de apropiación y acaparamiento de tierras obedecen a dos estrategias. Una de ellas, orientada a cultivos flexibles, documentada en Brasil,

²⁸ *Idem*.

²⁹ *Ibid*, 14 y 15.

³⁰ Vázquez García, “El acaparamiento de tierras...”, 14 y 15.

Guatemala y Perú; y la otra basada en el discurso del turismo sustentable observada en Guatemala, Colombia y México.³¹

Los efectos adversos de la expropiación de tierras a nivel mundial se manifiestan en varios aspectos, incluyendo el desalojo de la población, el acceso restringido al agua y otros recursos naturales, la disminución de la seguridad alimentaria, y el surgimiento de conflictos y divisiones dentro de las comunidades. Cuando se realiza la consulta a la población, la información proporcionada es limitada y los compromisos adoptados por los inversores vagos y no necesariamente relacionados con los requerimientos locales. Incluso, el Comité de Seguridad Alimentaria de las Naciones Unidas ha señalado que no hay evidencia real del beneficio recíproco o que la apropiación territorial favorezca a la población en condición de pobreza.³²

Los Estados tienen un rol central en estos procesos a partir de la desprotección de la propiedad social, la facilitación del acceso a la tierra y los recursos naturales, y la desregulación de la inversión extranjera. Así como en la clasificación, cuantificación y reasignación de tierras para inversión. En adición a ello, deben considerarse los mecanismos de coerción o incluso el uso de la fuerza pública en beneficio de los grupos o actores privilegiados, principalmente las corporaciones transnacionales. Así, “para la mayoría de los autores, la apropiación de tierras no se trata, realmente, de promover el desarrollo rural, sino de proporcionar alimentos, energía y conservación para las naciones ricas a costa de la población de ingresos que viven en países pobres”.³³

Asimismo, debe considerarse el impacto diferenciado entre la población afectada por la apropiación territorial en términos de género, edad o generación y otras condiciones de vulnerabilidad que excluyen a ciertos grupos de los procesos de consulta, negociación y toma de decisiones que afectan a la comunidad. Vázquez apunta que a pesar de que las mujeres y las niñas son responsables de 60-80% de la producción de alimentos a nivel mundial, poseen menos de 10% de la tierra. En adición a ello, cuando ha mediado alguna compensación ésta dirige a los hombres, mientras que son ellas quienes resienten más los

³¹ *Ibid*, 6.

³² Mehta, Veldwisch y Franco, “Water Grabbing? Focus on the (Re)appropriation of Finite Water Resources,” 196.

³³ Vázquez García, “El acaparamiento de tierras...”, 7 y 8.

impactos ambientales y las cargas domésticas para el acceso al agua y otros bienes básicos.³⁴

III. LA ESTRATEGIA DEL TURISMO SUSTENTABLE

De acuerdo con diversos autores, el turismo es una actividad del sector de servicios que tiene a la naturaleza como materia prima, a la vez que como un producto del consumo cultural capitalista. La cual, forma parte de un proceso global de mercantilización y consumo que involucra flujos de capitales, personas, imaginarios y culturas.³⁵ La expansión de las vías o medios de transporte aunado a la de las tecnologías de la información en las últimas décadas ha permitido romper las fronteras nacionales, regionales y mundiales en la realización de viajes de ocio o placer.

La aparición del viaje turístico data el siglo XIX, cuando Thomas Cook ofreció en Inglaterra (1841) opciones de viaje como un servicio integrado de transporte, alojamiento y alimentación, haciendo posible la masificación del ocio turístico. No obstante, fue hasta los años 50 del siglo pasado que se estableció una estructura económica del turismo a través de la masificación de la demanda de viajes organizados que redujeron la complejidad de las operaciones.³⁶

Se configuraron así distintas modalidades turísticas presentadas como un servicio integrado de sol y playa que se promovió principalmente por EE. UU. y Europa en el Caribe, el mediterráneo, el sureste de Asia y en México que fueron los principales destinos de verano para la población de esos países durante las décadas de los 50, 60 y 70. “Con este propósito los *tours* operadores, los hoteles de cadena y las aerolíneas integraron sus servicios para hacer óptima una oferta muy similar en diferentes destinos, que simplificó la organización de un viaje...” bajo el impulso de la publicidad. Sin embargo, la capacidad de pago para cubrir los servicios turísticos (traslado, hospedaje, alimentación, etc.) supone la exclusión de la mayor parte de la población mundial que tiene un

³⁴ *Ibid*, 10.

³⁵ Watson y Kopachevsky, “Interpretations of tourism as commodity”; Meethan, *Tourism in global society*.

³⁶ Osorio García, “Turismo masivo y alternativo. Distinciones de la sociedad moderna/posmoderna”, 245.

ingreso de sobrevivencia y carece de un excedente para el viaje turístico. Lo que explica porqué los mayores flujos de turistas provienen de Europa, Norteamérica, Japón y Australia, regiones o países que además concentran la mayor complejidad operativa económica del turismo.³⁷

Las corporaciones de estos países respondieron al aumento de la demanda de viajes alrededor del mundo constituyendo consorcios transnacionales que se establecieron en los destinos con mayor beneficio. En los países en desarrollo los flujos de capital se dirigieron a las zonas con riqueza natural y cultural.³⁸ En México, específicamente, durante los años 50 el turismo masivo de sol y playa se promovió como parte del desarrollismo o industrialización del país en los centros turísticos tradicionales de Veracruz, Acapulco, Mazatlán y Puerto Vallarta. Hasta aquí sin consideraciones sobre la importancia de la preservación del medio ambiente.³⁹

Bajo un modelo económico orientado hacia el mercado interno, se creó el Fondo de Garantía y Fomento al Turismo (Fogatur) encargado de estimular la inversión turística nacional. En 1969 se constituyó el Fondo de Promoción e Infraestructura Turística (Infratur) y durante la década de los 70 el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur). Este último tenía el objetivo de “identificar, concretar y detonar proyectos de inversiones sustentables en el sector público, orientados al desarrollo regional, la generación de empleos, la captación de divisas, el desarrollo económico y el bienestar social para mejorar la calidad de vida de la población.” Aunque fue hasta los 80 cuando el turismo se integró a los planes nacionales de desarrollo con especial atención en los Centros Integralmente Planeados (CIP), siendo Cancún el primero de ellos.⁴⁰

El modelo de turismo masivo con servicios estandarizados, controlados por empresas oligopólicas, de tipo estacional y contemplativo prevaleció hasta los años ochenta. A principios de la década de los noventa tuvieron lugar cambios significativos en este esquema, entre los que destacan la diversificación y especialización de la actividad turística, ya sea en función del interés o condición específicos (deporte, educación,

³⁷ *Ibid*, 244.

³⁸ *Ibid*, 249.

³⁹ Solano Báez, “Disfraces del desarrollo turístico: privatización, despojo y resistencia en los medios rurales de México”, 10.

⁴⁰ *Idem*.

cultura, religioso, salud, étnico, negocios, personas de tercera edad, etc.), y el aumento de viajeros independientes que prefieren destinos ambiental y socialmente responsables. Lo anterior dio lugar a un segundo modelo de actividad turística denominado *alternativo* bajo esquemas más flexibles que busca incorporar a la población local, e incluso permitir la interacción del viajero, y establecer un mayor control sobre los impactos económicos, sociales, ambientales en los destinos turísticos. Dando lugar a los parques temáticos, el turismo ambiental, rural, cultural, o ecoturismo, así como al espacio sideral o centros históricos renovados. A la par del modelo masivo y orientado al consumo.⁴¹ En este sentido, como refiere Osorio, la *commodification* (mercantilización) turística se ha intensificado a través de nuevas formas de expresión, principalmente el turismo alternativo que ha tenido mayor resonancia. Aunque el modelo masivo sigue estando presente en diversas prácticas⁴² de las que no ha prescindido el esquema alternativo como a continuación se muestra.

Los esquemas de turismo alternativo con participación de las comunidades locales y grupos indígenas a partir de distintas modalidades de asociación que responden a diferentes visiones e impulsos locales o nacionales deben distinguirse del “turismo sustentable” impulsado por las instituciones en sus diversos niveles de gobierno, en vinculación con el capital privado nacional o los consorcios transnacionales. Este último surge a partir de la expresión *desarrollo sustentable*. Wearing y Neil lo definen como aquel que comprende todas las formas de turismo que se armonizan con los valores naturales y sociales de la comunidad, permitiendo a los residentes y visitantes interactuar o compartir experiencias. Se apoya en algunos elementos principales como el acceso a las mismas oportunidades de desarrollo y el uso racional de los recursos naturales a fin de garantizar su acceso a las generaciones futuras. “No equivale al termino crecimiento económico, sino que lo trasciende e implica el alcance de mejores condiciones de vida para las comunidades”.⁴³

No obstante, el turismo sustentable debe enmarcarse en el contexto de la reforma económica estructural impulsada en América Latina y otras regiones del mundo en desarrollo por conducto del Banco Mundial

⁴¹ *Ibid.*, 250 y 251.

⁴² Osorio García, “Turismo masivo y alternativo...”, 254.

⁴³ Diniz Carvalho y Moquete Guzmán, “El turismo en la dinámica territorial. ¿Lógica global, desarrollo local?”, 454.

y el Fondo Monetario Internacional, a raíz de la crisis económica de los 80 y la condicionalidad impuesta por ellos al acceso del financiamiento internacional. A través de la cual se impusieron en dichos países una serie de medidas de política económica orientadas a facilitar el control de los recursos naturales y las principales actividades económicas por las corporaciones transnacionales de origen estadounidense, principalmente.⁴⁴

En consonancia con este objetivo, dichos organismos financieros internacionales impulsaron el turismo sustentable como una estrategia global para diversificar la economía e impulsar el desarrollo económico y social de los países del sur, en supuesta armonía con la conservación del medio ambiente. El cambio en la estrategia o denominación obedece a la introducción desde los años 70 de la discusión sobre la viabilidad ambiental del modelo económico mundial y el surgimiento de movimientos ecologistas, derivado de la incapacidad de ampliar el capital sobre una base sustentable.⁴⁵

Lo anterior, permite comprender el impulso del turismo sustentable como una medida de ajuste al modelo del turismo masivo que, dentro del marco del sistema capitalista, requiere de la incorporación constante de nuevos recursos y, por ende, del despliegue de procesos de acumulación por desposesión de tierras y recursos naturales, mediada por las leyes y acuerdos políticos. De esta forma, ha sido considerado por diversos autores como una continuación o variante dentro del mismo esquema de transgresión en las comunidades locales como una estrategia para minimizar las críticas e invisibilizar los impactos.⁴⁶

Asegurando la continuidad del esquema tradicional a nivel mundial que desde sus orígenes ha sido disruptivo de los ecosistemas, así como las relaciones sociales y de poder entre los distintos actores involucrados. “Desde la política pública se presenta con el discurso del desarrollo sustentable, sin embargo, lo que intenta realmente es equilibrar lo irracional de una actividad a niveles de sobrevivencia, que más allá de limitarla, posibilitan un mayor uso de espacios rurales para la gestión del turismo.” En este sentido, dicha actividad presenta una

⁴⁴ Véase Hernández Vite, “México en la disputa internacional por los recursos estratégicos: el caso del litio”, 309.

⁴⁵ Solano Báez, “Disfraces del desarrollo turístico...”, 7.

⁴⁶ *Ibid*, 3.

dinámica contradictoria, como impulsor del crecimiento económico y, por el otro, como instrumento de exclusión económica y social, así como mecanismo de preservación y destrucción de la naturaleza.⁴⁷

Más allá de esto, Solano advierte que “El turismo es la representación de un nuevo colonialismo voraz que nada tiene de diversificador y mucho de elitista, pues su disfrute está principalmente destinado a las clases altas dejando a los “locales” en el eslabón de la producción, orillándonos a emplearse en el turismo como técnica de supervivencia, con sueldos de miseria y en beneficio de las empresas transnacionales”.⁴⁸

Debe señalarse que el turismo es un sector que requiere de gran inversión, la creación de infraestructura y uso de tecnologías que la mayoría de los países en desarrollo no pueden solventar sin la inversión extranjera. Por ello, la mayoría de las cadenas hoteleras son operadas por consorcios turísticos transnacionales, lo que implica que la mayor parte de las ganancias del turismo se reviertan a sus países de origen, y el turismo no genere a los Estados la entrada de divisas esperada, sino que sólo promueva una mayor dependencia económica del exterior.⁴⁹ Lo que queda en los países receptores son grandes afectaciones ambientales e impactos sociales.

Dentro de los aspectos económicos y sociales diversos estudios resaltan el impacto del turismo, bajo cualquiera de sus esquemas o denominaciones, en el ámbito rural. En México, al comienzo del siglo XXI, de aproximadamente 5 millones de trabajadores agrícolas, sólo un poco más de 2 millones poseían tierras ejidales o privadas. Sin embargo, 8 de cada 10 de estos trabajadores no logran obtener ingresos suficientes de sus parcelas para su subsistencia. Así, en lugar de impulsar el campo, se privilegia la expansión hacia las tierras del medio rural. Aunque ahora bajo la forma de “megaproyectos turísticos y ecoturísticos, al tiempo en que se privatizan grandes tierras de cultivo y se declaran Áreas Naturales Protegidas, que relegan aún más a las comunidades rurales y sobre todo a las indígenas...transformándose de esta manera de trabajadores del campo a sirvientes del turismo”.⁵⁰

⁴⁷ *Ibid.*, 3-5.

⁴⁸ Solano Báez, *op. cit.* 7 y 8.

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ *Ibid.*, 8.

La expansión de la actividad turística hacia las ANP y en general hacia las tierras o recursos naturales bajo distintas formas de protección en la competencia o jurisdicción federal, refleja otra de las contradicciones de la política de promoción del turismo sustentable. Solano indica que desde el 2001 el gobierno federal promovió entre las comunidades marginadas que se encontraban en estas zonas o áreas cercanas a ellas con población indígena la creación de proyectos productivos comunitarios que incorporaban actividades de aventura o turismo rural. Así, en los planes de desarrollo de 1984 a 2015 se evidencia la evolución de la política turística elitista que beneficia principalmente a las empresas transnacionales, en lugar de orientarse al desarrollo de las comunidades locales. Pero al mismo tiempo, que va más allá de las playas o litorales del país hacia el interior, trastocando las ANP y medios rurales, teniendo como uno de los focos principales el mundo maya.⁵¹

En este sentido, se observa la articulación de la política económica, ambiental y social nacional para introducir en nuevas regiones la producción turística e incorporar a la población local de las regiones periféricas o en situación de pobreza. Aunado a ello, se alinea con la política de inversión extranjera que, a partir del TLCAN, ahora T-MEC, ha implicado su desregulación a nivel nacional para favorecer su colocación en los sectores más rentables y asegurar los recursos naturales clave para la economía nacional y mundial. Favoreciendo la atracción de inversión extranjera hacia el desarrollo de infraestructura turística.

El impulso de la turismo sustentable y alternativo coincidió con la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible de 1995. Lo que muestra el carácter global o mundial de dicha estrategia encaminada a dar continuidad a la acumulación de capital en el sector bajo el discurso de protección ambiental y la inclusión social. Sobre todo, porque, como refiere Bellinghausen, “un territorio cuanto más indígena más vende”.⁵² “Las coincidencias en los sitios donde se llevan a cabo proyectos alternativos de turismo son tres: todos son espacios rurales, tienen alguna figura de protección y en el 90% de ellos hay presencia indígena. La razón fundamental es porque tienen especial relación con

⁵¹ *Ibid*, 3-10.

⁵² Caicedo Flórez, Karolina, “Turismo en Chiapas. Una conversación con Hermann Bellinghausen”, Radio Itinerante, *Alba Sud*, 16 de junio de 2013, doi: Albasud - Turismo en Chiapas. Una conversación con Hermann Bellinghausen.

la naturaleza, una ancestral cosmovisión que la convierte en un sitio sagrado, y esa cultura es la que muchos turistas desean conocer”.⁵³

No obstante, se han documentado diversos casos en los que la promoción de los proyectos turísticos suele estar precedida por procesos de privatización, despojo de tierras y recursos naturales.⁵⁴ Sin cumplir con los requerimientos de consulta y consentimiento previos e informados, como lo establece la Constitución Política y el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales. De esta forma, la dinámica turística ha ido más allá de las playas, afectando tierras y recursos naturales básicos o estratégicos como el agua bajo protección constitucional y legal, y los medios rurales con presencia indígena. Siendo ésta una constante desde el establecimiento del esquema colonial en México durante el siglo XVI.

Debido a ello, trabajadores rurales, pueblos indígenas y comunidades locales han sido obligados a abandonar el campo u otras actividades y adoptar el turismo como una alternativa de subsistencia.⁵⁵ A pesar de lo anterior, desde las primeras décadas del siglo XXI, y sobre todo en el contexto pospandemia, se ha intensificado el impulso a la estrategia de recuperación económica basada en el turismo sustentable. En la cual, ha prevalecido el objetivo de atraer cada vez más inversión extranjera directa hacia este sector a cualquier costo político, ambiental y social.

IV. LA APROPIACIÓN TERRITORIAL EN LA ESTRATEGIA DEL TURISMO SUSTENTABLE

En la producción turística, Weber y Reverte identifican distintos niveles o modos de apropiación de tierras y/o ecosistemas: *i)* el sistema de representaciones que proyectan las poblaciones sobre el entorno o naturaleza que les rodea; *ii)* los usos posibles de los recursos; *iii)* las modalidades de acceso y control sobre ellos, las cuales pueden estar reguladas por distintos tipos de reglas o instituciones; *iv)* la transferibilidad de los derechos de acceso, como el principal de los riesgos e incertidumbre

⁵³ Solano Báez, “Disfraces del desarrollo turístico: privatización, despojo y resistencia en los medios rurales de México”, 14.

⁵⁴ Caicedo Flórez, *op. cit.*

⁵⁵ Solano Báez, *op. cit.*, 4.

ligado al ambiente político; y v) la forma en que los recursos o sus frutos son distribuidos al interior de un grupo o población.⁵⁶

De acuerdo con estos autores, la noción de propiedad sólo remite a dos de esos niveles, es decir, a las modalidades de acceso y de transferencia de los derechos de acceso. En la visión clásica de la economía, la atribución de derechos de propiedad privada es la mejor forma de gestionar los recursos ya que posibilita su conservación y un uso más eficiente del capital. No obstante, la primera función de la propiedad es la acumulación y protección del capital, y no la de preservación de los ecosistemas ni el desarrollo social. Por lo que se requiere de diversas medidas estatales, empezando por una adecuada regulación de la propiedad. Sobre todo, en contextos muy poco o no mercantilizados donde el acceso y control sobre la tierra y los recursos puede estar regulado de distintas formas: por reglas formales o tradicionales, y derechos colectivos o de parentesco, entre otras, y “el establecimiento de derechos de propiedad [privada] tiene sólo una función de exclusión y no necesariamente de regulación”.⁵⁷

Además del acceso a los recursos y su regulación, el turismo como fenómeno socioeconómico mercantilizador del tiempo libre, implica la apropiación de espacios o territorios que transforma las relaciones humanas y altera las representaciones de la identidad. El espacio turístico, además de su dimensión material, incluye una inmaterial constituida por representaciones locales y otras de carácter mercantil que se promueven a través del turismo. Todo ello en una tendencia que hacen del turismo cada vez menos nacional y simultáneamente más mundial, en función de las estrategias de fusión o integración de las corporaciones,⁵⁸ dando lugar al denominado “turismo global”.⁵⁹

Según Cammarata, la producción turística implica una interacción de actores, imágenes o representaciones y territorios con dotaciones de recursos. Sin embargo, dicha actividad actúa en forma dialéctica con las otras actividades humanas, de manera que el turismo como

⁵⁶ Weber y Pierre Reverte, “La gestión de las relaciones sociedades-naturaleza: modos de apropiación y derechos de propiedad”, 120 y 121.

⁵⁷ *Ibid*, 120-123.

⁵⁸ Cammarata, “El territorio como práctica social y su papel en la apropiación y consolidación del territorio”, 352-358.

⁵⁹ Diniz Carvalho y Moquete Guzmán, “El turismo en la dinámica...”, 444.

actividad adscrita al territorio da lugar a relaciones de poder político y económico en torno a procesos locales de generación de riqueza.⁶⁰ En ese sentido, el turismo es un fenómeno complejo con capacidad de trasponer los límites y fronteras locales, regionales y nacionales, legitimando la conexión local-global, aunado a la desterritorialización y reconfiguración geográficas, reorientando sus usos. “Así, se dan constantes mecanismos de articulación, selección y apropiación de determinados elementos naturales y culturales, buscando su inserción en el mercado turístico”.⁶¹

Adicionalmente, la mercantilización de la cultura provoca cambios en las actitudes o roles en relación con los lugares cotidianos y las prácticas tradicionales, ahora transformadas en bienes de consumo (desterritorialización culturalista). El primer efecto de la intervención turística en la dinámica del territorio es la segregación espacial entre turistas y habitantes locales. Simultáneamente, en las zonas desarrolladas artificialmente se establece un esquema para atraer a la población local necesaria como mano de obra, situándola en áreas menos visibles para los turistas. Así, esta población se ve marginada y privada del acceso a la infraestructura desarrollada, la cual no contempla espacios para los residentes. Además de que a los trabajadores locales se les asignan subfunciones en virtud de la falta de especialización técnica y calificación profesional requeridos. Además de la segregación espacial, los destinos turísticos también enfrentan procesos inflacionarios causados por el elevado poder adquisitivo y el consumo de los visitantes.⁶²

Así, los grandes proyectos turísticos fortalecen el aislamiento geográfico de los visitantes al establecer zonas específicas para sus actividades. Estos espacios, contruidos de forma artificial, pueden alterar la percepción de los turistas, separándolos de la realidad socioeconómica de las comunidades vecinas. Aunque estos sitios integren aspectos de la cultura local, se resalta la uniformidad de los destinos turísticos, ilustrada por parques temáticos donde se ofrecen representaciones de diversas culturas en un solo lugar.⁶³

⁶⁰ Cammarata, *op. cit.*, 356 y 357.

⁶¹ Diniz Carvalho y Moquete Guzmán *op. cit.*, 445-447.

⁶² *Ibid.*, 448-450.

⁶³ Diniz Carvalho y Moquete Guzmán, “El turismo en la dinámica...”, 451.

Por otra parte, en términos de estrategias globales para incorporar territorios al mercado turístico, esto implica el uso comercial del espacio, tomando control de lugares importantes para las comunidades. Esto conduce a una desvinculación y reconfiguración del territorio, donde lo global tiene más peso que lo local. La implementación intencional del turismo puede conducir a la privatización de áreas urbanas, a la separación geográfica entre turistas y comunidades anfitrionas, y a la creación de zonas que se desconectan de la dinámica social local.⁶⁴ Es por ello que, como refiere Cammarata "... al estudiar la trayectoria de ciertos lugares, aparecen modalidades concentradas, estrategias de enclaves desterritorializados, es decir, débiles relaciones y articulaciones económicas y sociales en el territorio derivados de factores exógenos de crecimiento que se propician en el nivel nacional y provincial".⁶⁵

La estrategia de fomentar el turismo como medio para diversificar la economía y el empleo ha resultado en la erosión de las resistencias, impactando negativamente a los indígenas campesinos y contribuyendo a la desaparición del entorno rural. Esta situación se agrava con la discriminación hacia estas comunidades, quienes son forzadas a abandonar el campo y, al mismo tiempo, convertidas en un elemento turístico que enmascara la discriminación que enfrentan. Adicionalmente, se da el plagio cultural de las tradiciones indígenas en el turismo, donde se replican desde comidas hasta danzas y artesanías, comercializándolas como atracciones turísticas. De esta forma, el llamado turismo sustentable sigue estando bajo los márgenes o principios que orientan la acumulación de capital, lo cual le permite mantenerse.⁶⁶

A partir de lo anterior, se emplea la noción de apropiación territorial como una noción más amplia que la privatización, ya que no solo implica el traslado de la propiedad, la conversión de bienes públicos o sociales a privados, o transferencia de dominio bajo diferentes modalidades jurídicas de tenencia de la tierra y los recursos, sino la apropiación social y económica de espacios que son desarticulados de su contexto local y nacional de pertenencia para convertirse en mercancías o bienes globales, símbolos de consumo creados artificialmente y fuente

⁶⁴ *Ibid*, 453.

⁶⁵ Cammarata, "El territorio como práctica social...", 363.

⁶⁶ Solano Báez, "Disfraces del desarrollo turístico...", 16-18.

de acumulación de capital para unos pocos individuos o empresas nacionales o extranjeras.

V. LA APROPIACIÓN TURÍSTICA DEL TERRITORIO: ANÁLISIS DE CASOS

En distintas regiones del país, hay actores que podrían aprovechar la vulnerabilidad económica y social de las comunidades, la debilidad del sistema legal y la corrupción institucional para apropiarse de tierras, especular en el mercado inmobiliario y desarrollar proyectos turísticos. Esto se observa en algunos ejidos de Tulum, Playa del Carmen y otras áreas de Quintana Roo, Baja California Sur y otros estados, donde Marín y otros autores han documentado esta táctica sistemática.⁶⁷

1. El caso de la Isla de Holbox (Quintana Roo)

En el caso de la Isla de Holbox, localizada al norte de Quintana Roo, Ángeles López da cuenta del despojo articulado por diversos actores y autoridades en el que tuvieron un importante papel los líderes locales para concretar la venta y transferencia de tierras ejidales a empresarios de la región. La constitución de este ejido fue decretada en 1938 por el presidente Lázaro Cárdenas, a raíz de lo cual los pobladores recibieron dotaciones de tierra, aunque no todas ellas eran productivas.⁶⁸

Para los años 50 y 60 la isla presentó un dinamismo económico sobre la base de la copra, la pesca y la producción agrícola-comercial que consolidó a las élites locales. Durante las décadas de los 70 y 80 la especialización pesquera dio lugar al incremento de la población y a una organización económico-social basada en sociedades cooperativas y el aprovechamiento colectivo del territorio costero, dejando a un lado las nociones de propiedad y el valor de la tierra, al paso que se les otorgaba mayor importancia a los recursos del mar.⁶⁹

⁶⁷ Marín Guardado, *Sin tierras no hay paraíso...*, 23-26.

⁶⁸ *Ibid*, 25.

⁶⁹ López Santillán, “Quemar las naves. El despojo articulado de la isla de Holbox, México”, 42-44.

A finales del siglo XX, la consolidación del proyecto Cancún impulsó la actividad turística en la costa norte de la entidad, llegando hasta las zonas apartadas y vírgenes de Holbox. Para el año 2000 éste despegó como destino turístico internacional y alternativo bajo la promoción del turismo sustentable. Asimismo, adquirió renombre al encontrarse dentro de una ANP y lugar germinal del tiburón ballena. La isla está habitada por familias mestizas unidas por vínculos de parentesco, y por una minoría de familias de origen maya, así como por jóvenes de entidades cercanas como Tabasco y Veracruz, extranjeros de Europa y Sudamérica.⁷⁰

El potencial productivo se dio con la llegada de turistas internacionales a fines de los 80 y principios de los 90 del siglo pasado, quienes empezaron a adquirir pequeñas porciones de tierra. En el periodo de 1993-1999 el gobierno de la entidad impulsó el turismo en la isla como una alternativa al turismo masivo de Cancún, en la tendencia del mercado global y la afirmación del desarrollo sustentable como nuevo paradigma hegemónico. Así, el entonces gobernador favoreció la apropiación territorial y la especulación inmobiliaria en el corredor Cancún-Tulum (ahora Riviera Maya), así como la creación de un mercado de tierras a través del Proyecto Costa Maya. Lo cual desembocó en intentos para negociar o acordar con el pueblo la venta de la isla grande, la porción virgen del territorio ejidal. Tiempo después la especulación de la tierra comenzó a impulsarse también en la isla chica donde se localizaba el asentamiento del pueblo.⁷¹

La presión desde diversos sectores para negociar la enajenación de más de 20% de las tierras ejidales comenzó en 1999 cuando se implementó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede) orientado a regularizar, fragmentar y adjudicar el territorio colectivo en forma de propiedad individual, a la par que los grupos empresariales trataban de concertar acuerdos para llevar a cabo su enajenación. De esta forma, como refiere Ángeles López, no se trató de un consenso entre los ejidatarios para la transferencia de su dominio, ya que la transacción estuvo mediada por élites locales que mantenían pactos con elites del gobierno de la entidad, controlaron la información

⁷⁰ *Ibid*, 44 y 45

⁷¹ López Santillán, "Quemar las naves. El despojo articulado de la isla de Holbox, México", 46 y 47.

y se instituyeron como intermediarios entre los titulares de derechos ejidales y los compradores o inversionistas.⁷²

Dicha intermediación produjo disputas internas debido a la disparidad de tratos y la corrupción de los líderes, lo que generó la división entre los que apoyaban la venta y los que no. Estos últimos fueron aislados al ser considerados opositores del “bien común” y del “progreso del lugar”, además de que fueron objeto de intimidación y coerción por los líderes locales que fungían como mediadores de la negociación. De acuerdo con Ángeles López, en 2003 se concretaron diversas transacciones entre las que se encuentran la celebración de un “contrato de asesoría agraria” con los empresarios yucatecos Fernando Ponce García y su yerno Emilio Castilla Roche. Mediante esta contratación, se obtendrían servicios calificados para la parcelación y enajenación de las tierras comunes del ejido, a cuya firma los ejidatarios recibieron supuestamente un adelanto de 2.5 millones de pesos (MXN), aun sin haber sido titulados los predios. En adición a ello la autora, hace referencia a un fideicomiso que fue creado para la comercialización de los predios individuales al mejor postor, bajo los términos establecidos por el Gobierno de Quintana Roo.⁷³

Adicionalmente, destaca que, en virtud del acuerdo inicial y el contrato de servicios de asesoría agraria, los empresarios se adjudicaron una porción de tierras equivalente a más de 13% del total de la isla. Derivado de ello, la empresa Ponce y Roche constituyó el proyecto *Peninsula Maya Developmets*, en cuyo anuncio hizo referencia a un pacto con las autoridades ambientales de respetar un 52% del territorio de la isla por estar dentro de una ANP. También los líderes ejidales adquirieron un mayor número de tierras tituladas a su favor, incluso allegados y empleados domésticos de personajes de la élite empresarial y política de Yucatán adquirieron tierras bajo la articulación de diversas instancias políticas y actores económicos en los niveles local, subnacional y federal.⁷⁴

De esta forma, se concretó la desposesión y apropiación privada de la isla que para los ejidatarios y población local implicó la pérdida de casi la totalidad de sus tierras. No obstante, 65 ejidatarios se percataron del

⁷² *Ibid*, 49.

⁷³ López Santillán, “Quemar las naves...”, 50.

⁷⁴ *Ibid*, 50-52.

despojo perpetrado en su perjuicio e iniciaron acciones legales en contra de los empresarios. Argumentando que las transacciones se realizaron a través del engaño y la persuasión, desconociendo que ello derivaría en la pérdida de sus derechos ejidales. Asimismo, se inició un litigio por 12 personas, descendientes de los ejidatarios que transigieron las tierras con Ponce y Roche, invocando el derecho del tanto reconocido por la Ley Agraria a los hijos o cónyuge de los titulares de tierras a efecto de que pueda adquirir el bien con carácter preferencial. Lo que, de no observarse tiene como consecuencia la nulidad del contrato. Con esta disputa legal, se garantizó momentáneamente la posesión de la isla chica donde se asienta el poblado, cuyo territorio podría también haber sido afectado o transferido a los nuevos propietarios.⁷⁵

La disputa en la isla fue resuelta, supuestamente, en 2014 con la división del territorio en cuatro ejidos: Holbox, Isla Holbox, Península Holbox y Punta Holbox. Ello, a través de una asamblea ejidal no reconocida por quienes consintieron la venta de sus tierras. Por lo menos el pueblo de pescadores en la Isla de Holbox pudo permanecer en manos de la población local y no de los inversores, gracias a la acción legal del Grupo de los 12. Entre tanto permanece en suspenso o sin resolver la validez de la transacción comercial y los derechos de los descendientes de los ejidatarios.⁷⁶

2 El turismo alternativo en el medio rural: casos de disputa en la Península de Yucatán

El turismo alternativo en Yucatán muestra otra dinámica, aunque dentro de la misma estrategia del despojo y apropiación territorial. En dicha entidad, desde el siglo XIX la economía giró en torno a la industria henequenera bajo un régimen de propiedad ejidal. Sin embargo, a raíz de la caída en la rentabilidad de esta actividad, de un total de 309 ejidos un estimado de 100 se reorientaron a la porcicultura y la ganadería. Aunado al resurgimiento de la agricultura de autoconsumo y el desplazamiento hacia el trabajo asalariado en diversas actividades económicas.⁷⁷

⁷⁵ *Ibid*, 51 y 52.

⁷⁶ *Ibid*, 53 y 54.

⁷⁷ Marín Guardado, *Sin tierras no hay paraíso...*, 217 y 218.

De nueva cuenta, en este caso debe hacerse referencia al impacto del Procede que, a raíz de la reforma constitucional al artículo 27 y expedición de la nueva Ley Agraria de 1992, tenía entre sus objetivos delimitar y, en su caso, parcelar e individualizar la propiedad ejidal y comunal en el territorio nacional, emitir los títulos correspondientes y con ello permitir su enajenación u otras formas de contratación privada como el arrendamiento, aparcería y mediería. Sobre estas bases, se permitió la apropiación privada, incluyendo su privatización por ley o de facto, de las tierras de propiedad social, aunque en un buen número de ejidos se decidió mantener la propiedad colectiva.⁷⁸

A finales del siglo XX, se promovió un nuevo uso u orientación del espacio rural a través de la introducción de las actividades turísticas, la conservación de la biodiversidad y la producción de artesanías. Lo anterior, en el marco del turismo alternativo para generar proyectos ambiental y socialmente responsables, atrayendo turistas o viajeros afines a estas causas. El ecoturismo de aventura, rural o cultural, considerados como actividades complementarias se promovieron entre las organizaciones ejidales como medio de generación de empleos y oportunidades de desarrollo sustentable. Ello, por parte del gobierno federal y local, organismos internacionales y organizaciones civiles, entre otros.⁷⁹

Sin embargo, los recursos facilitados por estas instancias para la promoción del turismo alternativo no contemplan las instituciones sociales del ejido y las comunidades agrarias como posibles beneficiarios. Lo que ha llevado a algunos ejidatarios a constituirse como sociedades civiles o cooperativas de producción rural. Derivado de ello, como apunta Marín, la introducción del turismo alternativo en las zonas rurales de Yucatán ha implicado un proceso de reestructuración territorial, así como una reorganización social y productiva que involucra o afecta la estructura ejidal. Lo que además ha generado escenarios de crisis o conflicto en torno a la apropiación territorial, el uso de recursos naturales, la participación de la población y toma de decisiones.⁸⁰

Entre los casos referidos por este autor, destaca también el Programa de Fomento de la Inversión en la Propiedad Rural (FIP) en un proyecto

⁷⁸ *Idem.*

⁷⁹ *Ibid.*, 218 y 219.

⁸⁰ Marín Guardado, *Sin tierras no hay paraíso*, 219 y 220.

turístico que fuera implementado para el desarrollo del Parador Ecoturístico “Cenote Yaxbacaltún” (Homún, Yucatán), primer proyecto gestionado en el marco de dicho programa. Aquí, la Procuraduría Agraria tuvo un importante papel como intermediario entre ejidatarios e inversores, facilitador de acuerdos, garante del cumplimiento de las leyes y asesor de los ejidatarios para la protección de sus derechos. Ello derivó en la celebración de un contrato por 30 años entre el ejido y el inversor, a través del cual se le otorgó el usufructo de 7.7 hectáreas, incluyendo dos cenotes para su explotación.⁸¹

Los términos del contrato contemplaron un solo pago de \$180,000 (MXN) al ejido, del cual \$130,000 se repartieron entre los 457 titulares del ejido de Homún y \$52,000 (MXN) entre los 22 ejidatarios titulares de las hectáreas usufructuadas. Adicional a ello, los únicos compromisos adicionales del inversor consistieron en ofrecer empleo a los ejidatarios (25 puestos) y otorgar recursos no especificados en temporadas altas. Lo que de inmediato lleva a cuestionamientos sobre el papel de la Procuraduría en la celebración de un contrato en términos tan favorables a los empresarios y desventajoso para los ejidatarios. Así, se infiere que los ejidatarios no tuvieron conocimiento sobre las potencialidades económicas del proyecto que iniciara en 2011, así como de las implicaciones de dicha contratación dado que obedece a un nuevo esquema de contratación del cual no habían sido informados previamente. Lo que además explica porqué no solicitaron acceder a los beneficios del Programa de Turismo Alternativo en Zonas Indígenas.⁸²

No obstante, como parte de este proyecto turístico se documentó el empleo de sólo 3 personas con puesto fijo: encargado, velador y responsable de la limpieza, y dos cocineras que laboran los domingos. El inversor argumenta que algunos ejidatarios no quieren trabajar ni permitir que otros lo hagan en el lugar, lo que ocasiona conflictos en la operación del proyecto. Sin embargo, no ha contado con el apoyo de la Procuraduría para resolver tales conflictos, sino que su intervención solo tuvo lugar a raíz de una denuncia penal presentada por el inversor.

⁸¹ *Ibid*, 226.

⁸² *Ibid*, 227-229.

Además de que la asociación privada-ejidal no le ha permitido acceder a programas o recursos gubernamentales.⁸³

Por el lado de los ejidatarios, ellos afirman que los recursos derivados del usufructo otorgado sobre sus tierras fueron depositados en la Procuraduría Agraria y no del comisariado ejidal, lo que fue interpretado como un acto de corrupción de éste. Debido a los términos del contrato en el que quedó al libre albedrío del empresario la cantidad que debía otorgar a los ejidatarios, a tan solo dos años de la celebración del contrato éstos se consideraron despojados de sus tierras. Mientras que el inversor argumenta que los ejidatarios no son respetuosos de las leyes, por lo que no participaría nuevamente en un esquema similar, e incluso dice lamentar ser visto como intruso por los ejidatarios. No obstante, de haber tenido lugar dicho despojo, fue con el respaldo de dicha institución que validó un contrato desventajoso para ellos.⁸⁴

Por último, otro de los casos que permite visualizar las dificultades inmersas en los proyectos de turismo alternativo, es el de U Najil Ek-Balam, perteneciente al municipio de Temozón, en Yucatán. El cual se integra por 27 ejidatarios y cuenta con 715 hectáreas parceladas por el Procede, 12 para el núcleo de población y 23 de uso común. Las principales actividades económicas de la población son la agricultura de autoconsumo, la ganadería y producción de artesanías, principalmente las hamacas. Algo muy importante, es que una parte de la zona arqueológica de Ek Balam está localizada en tierras del ejido.⁸⁵

En este contexto, para 2000 y a sugerencia de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), la mayoría de los ejidatarios iniciaron el proyecto turístico consistente en ofrecer servicios de hospedaje en cabañas ecológicas a los visitantes de la zona arqueológica. Para lo cual, de igual forma, tuvieron que constituirse en 2004 como una sociedad civil a fin de poder obtener recursos para el impulso del proyecto. Aunque esta forma de asociación no les permitía realizar actividades lucrativas, por lo que optaron por constituirse como

⁸³ Marín Guardado, *Sin tierras no hay paraíso...*, 227- 229.

⁸⁴ *Ibid.*, 229.

⁸⁵ *Ibid.*, 233.

sociedad cooperativa en 2006, con los mismos 13 ejidatarios interesados en continuar con el proyecto.⁸⁶

No obstante, la cooperativa no puede beneficiarse de la cercanía del patrimonio histórico de Ek-Balam debido a que el Patronato de las Unidades y Servicios Culturales y Turísticos del Estado de Yucatán (Cultur) no les permite el acceso por la entrada posterior, obligando a los turistas a dar un rodeo hasta la puerta principal, a diferencia de Chichén Itzá con los hoteles ubicados en la parte posterior. En este contexto, se observan también contradicciones entre el discurso del desarrollo sustentable que se promueve, y las prácticas institucionales que impiden a las propias comunidades locales el acceso a los vestigios arquitectónicos de sus ancestros ubicados en tierras del ejido, ahora mercantilizados turísticamente. Lo que implica un trato diferenciado y desfavorable para ellos en comparación con los grandes consorcios turísticos. A raíz de ello, el proyecto se reorientó al turismo rural para ofrecer *tours* para conocer la milpa, participar en la elaboración de tortillas y de hamacas que generan recursos para las comunidades que forman parte o no del ejido. Siendo éste un caso emblemático en el que se mantienen la estructura ejidal, y las buenas relaciones políticas y sociales entre la cooperativa, la comunidad y sus respectivas autoridades.⁸⁷

En los casos antes analizados, Marín apunta que además de los conflictos relacionados con la apropiación de tierras, están los que refieren a la falta de marcos adecuados para conciliar los usos y costumbres tradicionales con los legales o formales en el uso y transferencia de la propiedad o el dominio sobre la tierra.⁸⁸ Además de una política de apoyo al turismo que privilegia las formas civiles, y las sociedades mercantiles o cooperativas en perjuicio de las formas sociales como el ejido.

Asimismo, la forma en que se impulsa el turismo alternativo, sin información previa y suficiente, obliga a la población local a tomar decisiones apresuradas y bajo formas jurídicas y marcos normativos inadecuados, que en algunos casos no se ajustan a las necesidades y modalidades de desarrollo de las comunidades. Si bien esta modalidad

⁸⁶ *Idem.*

⁸⁷ Marín Guardado, *Sin tierras no hay paraíso...*, 234-236.

⁸⁸ *Ibid.*, 243.

de turismo se liga al patrimonio histórico y cultural, persisten prácticas institucionales que restringen su acceso y les impiden beneficiarse del patrimonio localizado en sus tierras.⁸⁹

De esta forma, las políticas y programas en torno al turismo alternativo corresponden a estrategias globales de producción turística que no son adecuadas ni adaptadas al contexto local, y que no necesariamente pueden ser implantadas en sociedades organizadas bajo modalidades que no corresponden a los parámetros de producción capitalista basados en la explotación de la naturaleza y del trabajo humano. Lo cual, muestra sus contradicciones y las escasas condiciones de posibilidad en ciertas comunidades.

En este sentido, el turismo ha reflejado más bien la continuidad histórica de los procesos de apropiación territorial o acumulación por desposesión en perjuicio de los grupos sociales que no tienen capacidad para enfrentar el despojo o saqueo. Aunque ahora por parte de las corporaciones transnacionales de capital nacional y extranjero, mediada por las instituciones con el respaldo del uso de la fuerza. Dando lugar a diversos conflictos entre grupos sociales, de poder político y económico, e incluso intergeneracionales, pues como se evidenció en el caso de la Isla de Holbox, en el que los jóvenes manifestaron su inconformidad con la decisión de los ejidatarios mayores que estuvieron a favor de la venta de tierras.⁹⁰

Desde sus orígenes, la producción turística ha estado guiada por los intereses de inversión de capitales, la especulación de la tierra y los negocios inmobiliarios, dentro del proceso de integración de los espacios a los circuitos y dinámicas del turismo global o internacional.⁹¹ En este proceso, el capital nacional y extranjero ha logrado acceder a nuevos territorios a través de distintas estrategias de carácter global basadas en el acaparamiento de tierras por las corporaciones transnacionales que dominan en los principales sectores o actividades económicas. Dentro de las cuales, la acumulación por desposesión se realiza a través de mecanismos legales e ilegales que incluyen figuras administrativas como la expropiación y el otorgamiento de concesiones

⁸⁹ *Ibid*, 245.

⁹⁰ López Santillán, “Quemar las naves...”, 48.

⁹¹ Marín Guardado, *Sin tierras no hay paraíso...*, 10.

para el aprovechamiento de tierras, incluso en ANP, y distintos esquemas de contratación. Tales formas jurídicas, pueden implicar prácticas fraudulentas y de despojo, producto de la revaloración económica de la tierra y los recursos naturales bajo los criterios de sustentabilidad que se han incorporado en la política turística. Lo anterior, en el marco de la geoeconomía y geopolítica de los intereses de las corporaciones transnacionales y sus países de origen (principalmente de capital estadounidense y europeo), y la disputa mundial por los recursos naturales clave para la economía mundial.

En México, desde los años setenta correspondientes al periodo de auge del turismo masivo de sol y playa, la apropiación territorial se realizó a través de la expropiación de tierras por supuestas causas de interés público, poniéndolas a disposición del Fonatur. Institución que después las transfirió a los inversionistas mediante créditos en beneficio de políticos, empresarios locales y extranjeros. Lo que implicó la reubicación de los pueblos costeros para construir complejos hoteleros destinados para las élites del mundo.⁹²

En el caso de los inversionistas extranjeros, para eludir la prohibición de adquirir tierras en la franja de las costas, se ha empleado la figura de los fideicomisos que permanecen sin hacerse públicos. Durante los años 70 y 80 el despojo o desposesión integralmente planeado ocurrió en los CIP y centros turísticos tradicionales, a través de expropiaciones y fideicomisos, pero también de transacciones fraudulentas o apropiaciones ilegales, y despojos por parte de empresarios nacionales y corporaciones transnacionales con la anuencia o respaldo del gobierno en sus distintos niveles, siendo el caso emblemático el de Acapulco. Para los años 90, con la estrategia del turismo sustentable se expandieron los proyectos de turismo alternativo (ecoturismo, rural, de aventura, verde, etc.) a través de esquemas participativos o comunitarios y surgieron nuevos agentes (las ONG, asociaciones civiles, etc.), pero que en todo caso fueron incorporados en la lógica capitalista del circuito del turismo global. A pesar de sus pocos logros, para 2007 se registró la presencia de 600 destinos bajo este modelo y 916 “empresas sociales”.

En este sentido, Ángeles López identificó una “estructura jerárquica de mediación a través de la cual se hace hegemónica”.

⁹² *Ibid*, 15.

Entendiendo a dicha estructura como una red de grupos de actores y relaciones que intervienen en la producción turística desde lo global a lo local y viceversa, operando en distintos niveles, posiciones estratégicas y agendas o intereses conflictivos. Refiere cómo a través de dicha articulación se controlaron los mecanismos para que el capital-tierra fuera sustraído de sus propietarios y/o poseedores, transformado en renta turística y capital financiero. Exponiendo cómo la clase política ajustó el modo de regulación y llevó a cabo su implementación a través del uso de la coerción.⁹³

Dentro de esta relación desigual de fuerzas entre diversos actores, la apropiación territorial en el turismo refleja una dinámica similar en los países dependientes. En México, apunta Bellinghausen, todos los grandes centros turísticos han iniciado con un despojo en los espacios con riqueza natural donde se centra la presión del gobierno y otros actores económicos por desarrollar proyectos turísticos.⁹⁴ Aunque “aquí el turismo es colateral a los verdaderos proyectos de minería, bioprospección, de represas y de energía”. Así fueron gestionados los CIP del Pacífico, Cancún, Huatulco, Ixtapa Zihuatanejo, Real de Catorce, Agua Azul en Chiapas etcétera.⁹⁵

En el Pacífico se pueden encontrar complejos hoteleros de empresas transnacionales en zonas que durante los setenta eran tierras ejidales. Para ello, fueron reformadas diversas leyes: Ley de Expropiación, Ley Agraria, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley de Aguas Nacionales, entre otras.⁹⁶ Adicionalmente, el gobierno ha creado figuras jurídicas para sustentar la apropiación privada de tierras y el saqueo legal de recursos naturales, tales como la expropiación por supuestas causas de interés público, la declaración de ANP, y los fideicomisos.

Este proceso es precedido por la expedición de declaraciones de protección sin un estudio previo que priva a los habitantes del espacio-territorio, para cuya justificación se argumenta que las tierras no son

⁹³ López Santillán, “Quemar las naves...”, 41.

⁹⁴ Caicedo Flórez, Karolina, “Turismo en Chiapas. Una conversación con Hermann Bellinghausen”, Radio Itinerante, *Alba Sud*, 16 de junio de 2013, doi: Albasud - Turismo en Chiapas. Una conversación con Hermann Bellinghausen.

⁹⁵ Solano Báez, “Disfraces del desarrollo turístico...”, 13.

⁹⁶ *Idem*.

aptas para la producción agrícola y se propone a los habitantes del lugar incorporarse a los servicios turísticos o dedicarse a la venta de artesanía para complementar su ingreso o medio de subsistencia. De esta forma, el gobierno los desplaza del territorio para luego reintegrarlos como empleados y atractivos de un destino turístico. En este proceso complejo participan diversas instancias gubernamentales como el Fonatur a través de los CPI; la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural que es la encargada de la titulación y reconocimiento de los ejidos en el país, y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas que autoriza los proyectos turísticos a gran escala con fuertes impactos ambientales.⁹⁷

A través del mecanismo de declaraciones de ANP, en particular, se priva a las comunidades de la forma de uso tradicional de su territorio, convirtiendo a la zona rural o agrícola en un complejo turístico sin las medidas de conservación adecuadas. “La presencia de grupos indígenas focaliza aún más el problema pues históricamente han sido los pueblos más oprimidos, marginados y saqueados”.⁹⁸

En relación con la figura habitual de los fideicomisos, empleada por los inversores extranjeros con el fin de evadir la restricción prevista en el artículo 27 de la Constitución Política para adquirir el dominio de tierras y aguas en una faja de 100 km a lo largo de las fronteras y de 50 km en las playas o costas del país, esta situación fue expuesta a través de una iniciativa de reforma constitucional presentada por diputadas y diputados de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido de Acción Nacional en 2013. Así, en la exposición de motivos se señalaba que:

en tanto que en la práctica esta prohibición se evade, al posibilitarse para efectos de la inversión, la constitución de fideicomisos, en los que los bancos fiduciarios figuran como “propietarios” de los bienes adquiridos por los fideicomisarios [...] Por lo tanto, uno de los objetivos de la iniciativa es eliminar a los intermediarios en la materia, en este caso a las casas inmobiliarias o constructoras que figuran como los propietarios del terreno, pero venden la construcción a extranjeros, neutralizando así la restricción de que no poder poseer tierras, puesto

⁹⁷ *Ibid*, 4-19.

⁹⁸ *Ibid*, 13 y 14.

que legalmente, el extranjero sólo es propietario de la construcción, cuando en la práctica lo es también de la extensión de terreno. Es incongruente cuando referimos que estos fideicomisos están a cargo de instituciones financieras, la mayoría de las cuales son y cuentan con capital extranjero.⁹⁹

El argumento para justificar la regularización y legalización de la apropiación privada de tierras suelen centrarse en atraer mayores flujos de inversión extranjera y certeza jurídica a los inversores,¹⁰⁰ así como acelerar el desarrollo económico e industrial, por lo general a expensas de la agricultura y otras actividades económicas tradicionales. En este sentido el rol del Estado ha sido fundamental para sentar las bases legales y permitir la desposesión y apropiación privada de la tierra en beneficio del capital nacional e internacional, así como el desplazamiento de la población a través del uso de la fuerza pública, como ha ocurrido en México y otros países de la región, como Brasil.¹⁰¹

Mientras que en el país las iniciativas legislativas desde el Estado han mostrado un mayor interés en legalizar esta situación, eliminando la restricción constitucional referida en lugar de contenerla, a nivel internacional se han presentado iniciativas para que la desposesión o despojo de tierras sea considerado un crimen contra la humanidad, de conformidad con el artículo 7 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Éste es el caso de funcionarios públicos de Camboya que han sido acusados de perpetrar el despojo sistemático de tierras constitutivo de violaciones de derechos humanos que por su extensión y gravedad pueden ubicarse en la categoría de crímenes que regula el Estatuto. Los cuales suelen involucrar coerción, violencia física y persecución perpetrada a través de la legislación y la política gubernamental.¹⁰²

⁹⁹ Núñez Sánchez, Beltrones Rivera y Paz Alonso, “Iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción I, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, 1 y 2.

¹⁰⁰ *Idem*.

¹⁰¹ Véase Pedlowsky, “When the State Becomes the Land Grabber: Violence and Dispossession in the Name of ‘Development’ in Brazil”, 106.

¹⁰² Oehm, “Land Grabbing in Cambodia as a Crime Against Humanity. Approaches in International Criminal Law”, 478 y 482.

VI. CONCLUSIONES

En América Latina los procesos de apropiación y acaparamiento de tierras han obedecido a dos principales estrategias. Una de ellas, orientada a cultivos flexibles, documentada en Brasil, Guatemala y Perú; y la otra basada en el turismo sustentable observada en Guatemala, Colombia y México. Aunque estas actividades han tenido un carácter complementario o colateral a los proyectos extractivos de recursos o bienes estratégicos como el petróleo, los minerales y la generación de energía, entre otros.

El turismo sustentable ha sido una medida de ajuste dentro del mismo esquema de transgresión del entorno natural y las comunidades locales para minimizar las críticas e invisibilizar los impactos ambientales y sociales. Lo anterior, como parte de una estrategia global de producción turística que requiere de la incorporación constante de nuevos territorios y recursos, y por ende del despliegue de procesos de acumulación por desposesión instrumentados en regiones o países periféricos.

Lo anterior, producto de la revaloración económica de la tierra y los recursos naturales bajo los criterios de sustentabilidad que han sido incorporados en la política turística, en concordancia con los intereses de las corporaciones transnacionales (principalmente de origen estadounidense y europeo) en el marco de la geoeconomía y geopolítica mundial. A través del discurso del desarrollo sustentable, lo que se intenta es invisibilizar lo irracional de la actividad turística y, en lugar de limitarla, posibilitar una mayor incorporación de espacios rurales y tierras para la expansión del turismo. Debido a ello, presenta una dinámica contradictoria, como impulsor del crecimiento económico y, por el otro, como instrumento de exclusión económica y social, así como mecanismo de preservación y destrucción de la naturaleza.

Bajo este esquema, su contribución al desarrollo local y nacional es limitada en la medida que los recursos generados se concentran en unas pocas empresas nacionales y consorcios transnacionales que transfieren las ganancias generadas a sus países de origen, principales exportadores de capital y consumidores de la producción turística a nivel mundial. En consecuencia, el denominado turismo sustentable no ha representado una vía para la diversificación de la economía, sino una estrategia

sistemática de apropiación privada de tierras impulsada en nombre del medio ambiente.

Desde sus orígenes, la producción turística ha estado guiada por los intereses de inversión de capitales y la especulación de la tierra o inmobiliaria, en el proceso de integración de espacios a los circuitos y dinámicas del turismo global. El capital nacional y extranjero ha logrado acceder a nuevos territorios bajo el impulso de organismos internacionales e instituciones nacionales que han facilitado la expansión del turismo a través de la modificación del marco jurídico doméstico y una política turística favorable a los intereses del capital. Ello, dentro de un proceso más amplio de acaparamiento global de tierras y recursos por las corporaciones transnacionales que dominan en los principales sectores o actividades económicas.

El gobierno en sus diferentes niveles ha tenido un rol central en los procesos de apropiación privada del territorio a través de la expropiación de tierras que ha incluido ANP (bajo supuestas causas de interés público), la creación de fideicomisos y otras formas de contratación privada. Así como el desmantelamiento o desprotección jurídica de la propiedad social, a través de reformas constitucionales y legales, y programas de facilitación del acceso a la tierra que involucran su clasificación, cuantificación y reasignación privada o individual. En adición a ello, deben considerarse los mecanismos de coerción o incluso el uso de la fuerza pública en beneficio de los grupos o actores privilegiados, principalmente las corporaciones transnacionales o empresas locales, para ejecutar el despojo o desposesión de las tierras en las que se asienta la población local.

Asimismo, las políticas y programas de impulso al turismo alternativo que responden a estrategias globales de producción turística no han sido adaptadas al contexto local, e incluso en algunos casos han mostrado ser inviables en comunidades organizadas bajo modalidades de desarrollo que no corresponden a los parámetros de producción o acumulación de capital, basados en la explotación de la naturaleza y del trabajo humano. Lo cual, muestra su contradicción o escasas condiciones de posibilidad en diversos escenarios locales.

Contrario a ello, el turismo sustentable se ha mostrado en diversos casos como parte de una continuidad histórica y adaptación en los procesos de apropiación territorial o acumulación por desposesión en perjuicio de los

grupos sociales que no tienen capacidad para enfrentar el despojo, ahora ante empresas nacionales y consorcios trasnacionales. A través de la cual, se pone a disposición de éstas y sus países de origen que controlan el mercado global, nuevas tierras y recursos para su mercantilización.

Dentro de esta relación desigual de fuerzas entre diversos actores, la apropiación territorial en el turismo refleja una dinámica similar en los países económicamente dependientes o regiones periféricas. En México, la mayoría de los grandes centros turísticos han iniciado con un proceso de expropiación y el consecuente desplazamiento de la población en los espacios con riqueza natural donde se concentra la presión del gobierno y otros actores económicos para el desarrollo de proyectos turísticos. La presencia de grupos indígenas ahonda el problema al tratarse de pueblos históricamente marginados y despojados.

Los casos analizados muestran que los procesos de apropiación en el ámbito turístico no sólo van más allá del traslado de la propiedad, la conversión de bienes públicos o sociales a privados, o transferencia de dominio bajo diferentes modalidades jurídicas de tenencia de la tierra, y los recursos asignados al territorio, sino que implica la apropiación económica y social de espacios que son desarticulados de su contexto local y nacional de pertenencia para convertirse en mercancías o bienes globales, símbolos de consumo creados artificialmente y fuente de acumulación de capital para unos pocos individuos o empresas nacionales o extranjeras. Aunado a la sustitución de los usos locales o tradicionales por usos comerciales, y la restricción en el disfrute de los bienes naturales en favor de quienes tienen el poder adquisitivo requerido para el consumo turístico.

Bajo estos términos, ha contribuido a que la población local abandone el campo, o haga a un lado sus propias actividades económicas o modalidades de desarrollo para emplearse en el turismo como medio de supervivencia. Lo que ha tenido por efecto su desplazamiento y su exclusión económica y social, en lugar del desarrollo local y nacional. Todo ello en la línea de los modelos promovidos en regiones y países periféricos, como parte de una estrategia productiva global.

A partir de lo anterior, la investigación ha permitido contrastar la estrategia del turismo sustentable, mostrando su dinámica sistemática y orientación en la praxis, con casos específicos documentados en comunidades locales donde se ha implementado, así como identificar

las formas o mecanismos de apropiación territorial que se han articulado en la producción turística. En este sentido, ha contribuido a visualizar los retos de los órganos legislativos para el impulso de una regulación eficaz y efectiva del turismo en sus diversas modalidades, principalmente a través de la Ley General de Turismo, y de la inversión extranjera para orientarlas en función del interés público y no privado, como se ha reflejado en diversas iniciativas legislativas.

En adición a ello, el trabajo pone de manifiesto la necesidad de reforzar, mediante el impulso de medidas legislativas, la protección de las ANP y otras regiones clave para la preservación del patrimonio natural y cultural de la nación, así como la propiedad social (ejidos y comunidades agrarias) sustentada en el artículo 27 constitucional. Favoreciendo el acceso real a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) en las comunidades donde se emprenden proyectos turísticos, con énfasis en los contextos o condiciones de vulnerabilidad debido a la pertenencia a pueblos indígenas, el género o la generación, entre otros.

Lo anterior, sobre todo, en contextos poco mercantilizados o donde se mantienen modos de vida tradicionales, y el acceso a la tierra y los recursos puede estar regulado tanto formalmente como por usos y costumbres, ya que la asignación individual o privada de la propiedad puede dar lugar a la exclusión económica y social de pueblos, personas o comunidades, y no precisamente a una mejor regulación de la propiedad bajo criterios de interés público y desarrollo humano, como lo dispone la Constitución Política.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Bojórquez Luque, Jesús, Manuel Ángeles Villa y Alba Gámez Vázquez. “Produciendo el espacio turístico: el despojo en la apropiación del territorio costero en Los Cabos, Baja California Sur (México)”. *Teoría y Praxis*, n.º 26 (septiembre-diciembre 2018): 9-35.
- Cammarata, Emilce Beatriz. “El turismo como práctica social y su papel en la apropiación y consolidación del territorio”. En Geraiges de Lemos, Amalia Inés, Mónica Arroyo y María Laura Silveira. *América Latina: cidade, campo e turismo*. Sao Paulo: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), 2006.

- Cotula, Lorenzo, “The international political economy of the global land rush: A critical appraisal of trends, scale, geography and drivers”. *The Journal of Peasant Studies* 39, n.º 3 y 4 (julio-octubre 2012).
- “The new Enclosures? Polanyi, international investment law and the global land rush”. *Third World Quarterly* 34, n.º 9 (2013).
- Daltabuit Godás, Magalí. *Globalización y sustentabilidad. El turismo en el sur de Quintana Roo, México*. México: UNAM-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 2007.
- Diniz Carvalho, Karoliny y Sócrates Jacobo Moquete Guzmán. “El turismo en la dinámica territorial. ¿Lógica global, desarrollo local?”. *Estudios y Perspectivas en Turismo* 20, n.º 2 (2011): 441-461.
- Gilbert, Jérémie. “Land grabbing, investors, and indigenous peoples: new legal strategies for and old practice?”. *Community Development Journal*, n.º 3 (julio 2016): 350-366.
- Harvey, David. “El ‘nuevo’ imperialismo: acumulación por desposesión”. *Social register 2004* (enero 2005): 99-129.
- Hernández Vite, Rocío. “Inversión extranjera vs. Derechos Humanos: la lógica del capital y su contradicción con los DESCA”. En Saura-Freixes, Nuria (ed.). *Derechos humanos, derecho constitucional y derecho Internacional: Sinergias contemporáneas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2021.
- “México en la disputa internacional por los recursos estratégicos: el caso del litio”. *Quorum Legislativo*, n.º 138 (junio 2022): 295-327.
- Lefebvre, Henri. *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing, 2013.
- López Santillán, Ángeles A. “Quemar las naves. El despojo articulado de la isla de Holbox, México”. En Marín Guardado, Gustavo (coord.). *Sin tierras no hay paraíso. Turismo, organizaciones agrarias y apropiación territorial en México*. España: Pasos, 2015.
- Núñez Sánchez, Gloria Elizabeth, Manlio Fabio Beltrones Rivera y Raúl Paz Alonzo. “Iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción I, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, (Cámarade Diputados), *Gaceta Parlamentaria*, 3 de abril de 2013. Disponible en: <https://gaceta.diputados.gob.mx/>.
- Marín Guardado, Gustavo (coord.). *Sin tierras no hay paraíso. Turismo, organizaciones agrarias y apropiación territorial en México*. España: Pasos, 2015.

- Marx, Karl. “La llamada acumulación originaria”. *El Capital*. México: Editorial Siglo XXI, 1975.
- Mehta, Lyla, Gert Jan Veldwisch, y Jennifer Franco. “Water Grabbing? Focus on the (Re)appropriation of Finite Water Resources”. *Water Alternatives Journal* 5, n.º 2 (2012): 193-207.
- Meethan, Kevin. *Tourism in global society. Place, culture, consumption*. New York: Palgrave, 2001. Citado en Osorio García, Maribel. “Turismo masivo y alternativo. Distinciones de la sociedad moderna/posmoderna”. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales* 17, n.º 52 (enero-abril 2010): 235-259.
- Oehm, Franziska Maria. “Land Grabbing in Cambodia as a Crime Against Humanity. Approaches in International Criminal Law”. *Verfassung und Recht in Übersee/Law and Politics in Africa, Asia and Latin America* 48, n.º 4 (2015): 469-490.
- Osorio García, Maribel. “Turismo masivo y alternativo. Distinciones de la sociedad moderna/posmoderna”. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales* 17, n.º 52 (enero-abril 2010): 235-259.
- Pedlowsky, Marcos A. “When the State Becomes the Land Grabber: Violence and Dispossession in the Name of “Development” in Brazil”. *Journal of Latin American Geography*, n.º 3 (2013): 91-111.
- Vázquez García, Verónica. “El acaparamiento de tierras en México: extensión, escala, propósito y novedad”. *Revista Mexicana de Ciencias Forestales* 8, n.º 44 (2017). doi: <https://doi.org/10.29298/rmcf.v8i44.103>.
- Solano Báez, María del Carmen. “Disfraces del desarrollo turístico: privatización, despojo y resistencia en los medios rurales de México”. *Pensamiento al margen*, n.º 3 (octubre 2015): 1-22.
- Watson, Llewellyn y Joseph Kopachevsky. “Interpretations of tourism as commodity”. *Annals of Tourism Research* 21, n.º 3 (1994). Citados en Osorio García, Maribel. “Turismo masivo y alternativo. Distinciones de la sociedad moderna/posmoderna”. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 52 (enero-abril 2010): 235-259.
- Weber, Jacques y Jean Pierre Reverte. “La gestión de las relaciones sociedades-naturaleza: modos de apropiación y derechos de propiedad”. *Revista de Geografía Agrícola*, n.º 36 (enero-junio 2006): 119-124.

SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. CONSIDERACIONES DE ORDEN GENERAL Y OPORTUNIDADES DE REFLEXIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA LEGISLATIVA

INDIGENOUS NORMATIVE SYSTEMS. GENERAL CONSIDERATIONS AND OPPORTUNITIES FOR REFLECTION FROM A LEGISLATIVE PERSPECTIVE

Mario Eduardo MALDONADO SMITH¹

RESUMEN: En este trabajo se presentan los fundamentos normativos y características generales de los sistemas normativos indígenas. Conforme a la literatura en la materia se reflexiona sobre el pluralismo jurídico que dichos sistemas han comportado en nuestro país. A través de las normas existentes y, sobre todo, mediante el empleo de la jurisprudencia se busca entender cómo se relacionan los sistemas indígenas con el sistema ordinario o no indígena explorando posibles áreas de oportunidad para legislar en la materia, en concreto, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.

PALABRAS CLAVE: Indígenas, sistemas normativos, pluralismo.

***ABSTRACT:** In this work, the regulatory foundations and general characteristics of indigenous regulatory systems are presented. According to the literature on the subject, we reflect on the legal pluralism that these systems have brought about in our country. Through existing regulations and, above all, through the use of jurisprudence, we seek to understand how indigenous systems relate to the ordinary or non-indigenous system, exploring possible areas of opportunity to legislate on the matter; specifically, in the Law Organic of the Judicial Power of the Federation and the National Code of Civil and Family Procedures.*

***KEYWORDS:** Indigenous people, regulatory systems, pluralism.*

¹ Investigador A del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados y profesor de la Universidad Internacional de La Rioja, Doctor en Derechos Humanos por la Università degli Studi di Napoli, Federico II.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco normativo (nacional e internacional)*. III. *Sistemas normativos indígenas*. IV. *La interpretación judicial*. V. *Retos y áreas de oportunidad bajo una perspectiva legislativa*. VI. *Conclusiones*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

En México, conforme a datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), para 2022 la población de tres años y más que se autoidentificó como *indígena* ascendió a 23.2 millones, cantidad que equivale a un aproximado del 19.4% del total de población en ese parámetro de edad.² A ello se suma el reconocimiento de 68 lenguas indígenas con sus respectivas variantes distribuidas a lo largo y ancho del territorio nacional.³

En términos normativos, nuestro país ha reconocido desde 1994 que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada en los pueblos indígenas, aspecto que hoy se contiene en el segundo párrafo del artículo 2o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).⁴

Bajo este entendido, se revela que la existencia de pueblos indígenas en nuestro país es un dato fáctico que nuestra Constitución nacional reconoce y que, incluso, lo eleva a componente de la “nación mexicana” de manera tal que, a diferencia de lo ocurrido años atrás, se evoluciona a asumir un modelo de configuración jurídica de las diferencias que no es ya el de la homologación o asimilación, sino el del reconocimiento, tutela e, incluso, promoción de esa diversidad.⁵

La constatación de esta tutela-promoción puede atestiguararse a lo largo de todo el artículo 2o., de la CPEUM, particularmente en el ya referido componente “pluricultural” de la nación, asimismo, en el reconocimiento que se hace de la libre determinación en su párrafo

² Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), *Estadísticas a propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas*, 2022, 1.

³ *Ibid.*, 3.

⁴ Art. 2o., segundo párrafo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2023).

⁵ Maldonado Smith, *Torres de Babel. Estado, multiculturalismo y derechos humanos*, 57-68.

quinto y en la autonomía que deriva de la misma expresada en sus diversas manifestaciones contenidas en su apartado A.⁶

Asimismo, no debe perderse de vista que las categorías de “pueblos” y “comunidades” indígenas, son los titulares emblemáticos del derecho a la libre determinación, sin embargo, el último párrafo del apartado B del mismo artículo, instituye que, además “toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley”,⁷ cuestión que permite aplicar estas reflexiones a entidades colectivas como los pueblos y comunidades afrodescendientes (algo que, por lo demás ya se reconoce en el apartado C del artículo 2o. de la CPEUM),⁸ así como a grupos como los amish o menonitas de nuestro país,⁹ junto con otros colectivos con características similares que, en la literatura suelen englobarse bajo la categoría de los *encompassing groups*.¹⁰ Hecha esta observación, en el presente trabajo nos ocuparemos de los pueblos indígenas sin perder de vista que estas reflexiones podrían aplicarse a otros sujetos (guardando las debidas distinciones que cada grupo cultural requiere).

Dicho lo anterior y regresando a nuestras consideraciones iniciales, como parte de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, la CPEUM reconoce diversas formas de autonomía; estas formas son señaladas a lo largo de ocho fracciones en el apartado A del artículo 2o. En este trabajo nos concentraremos en la fracción II (“Aplicar sus propios sistemas normativos...”¹¹) la cual, suele conocerse como “pluralismo jurídico”.

6 Art. 2o., quinto párrafo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*

7 Art. 2o., apartado B, cuarto párrafo, *Ibid.*

8 Art. 2o., apartado C, *Ibid.*

9 En relación con la población menonita, el Poder Judicial de la Federación ha reconocido las particularidades específicas de esta comunidad, al respecto, véase: Tesis: XVII.1o.C.T.3 K (11A.), MENONITAS. CUANDO ALGUNA DE LAS PARTES SE AUTOADSCRIBA A ESA COMUNIDAD Y ADUZCA IMPEDIMENTO DE COMUNICACIÓN EFICAZ POR MOTIVO DE IDIOMA, LA AUTORIDAD JUDICIAL DEBERÁ ORDENAR DESDE SU LLAMAMIENTO LA DESIGNACIÓN DE UN INTÉRPRETE OFICIAL O PRÁCTICO CON CONOCIMIENTO DE SU IDIOMA NATAL, ASÍ COMO DE LAS CONDICIONES PARA CONOCER SU COSMOVISIÓN DERIVADA DE LA CULTURA, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo VII, junio de 2023, 6874. Registro digital: 2026578, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2026578>.

10 Se trata de grupos humanos que comparten por adscripción una forma de cultura concentrada, es decir, sumamente densa y que, además, permite a sus integrantes disponer de una lengua común y radicarse en un determinado territorio histórico, Margalit y Raz, “National Self-Determination”, 447-454.

11 Art. 2o., apartado A, fracción II, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*

El pluralismo supone la existencia de al menos dos ordenamientos normativos en un mismo tiempo, lugar y con una misma vigencia (las normas indígenas y las normas positivas del Estado). Como es fácil intuir, esta situación plantea problemas jurídicos en relación con su correlativa vigencia, complementariedad, armonización, fórmulas de resolución de antinomias o de colisión entre principios.

A tal efecto, ¿cuál es el parámetro de regularidad constitucional que en estos casos se aplica?, ¿por qué decimos que tiene lugar un pluralismo jurídico?, ¿qué características tendría ese sistema normativo indígena?, ¿cómo se relaciona con el sistema no indígena u “ordinario” vigente?, ¿existe un reconocimiento de orden legal a ese sistema?, ¿cuáles son los límites sustantivos de este otro sistema?, ¿puede hablarse de una jurisdicción especial indígena?, ¿existen normas específicas que permitan dar respuesta a estas problemáticas o nos encontramos ante un área de oportunidad de orden legislativo?

A estas y otras más preguntas se plantea dar respuesta en este trabajo y, para ello, en primer término se abordará el estudio del marco normativo que posibilita los sistemas indígenas; a continuación, se presentarán algunos rasgos distintivos de estos sistemas y la interpretación que de ellos ha dado el Poder Judicial de la Federación para, finalmente, sobre la base de los elementos desarrollados, presentar algunas reflexiones conclusivas que nos permitan conocer en qué punto nos situamos, así como los retos y oportunidades que en el ámbito legislativo pueden plantearse.

Metodológicamente será empleado el método de análisis jurídico sobre la base de la normativa y la jurisprudencia existente. De igual manera, la investigación se enmarca en la preocupación manifestada por las diversas fuerzas legislativas que integran la Cámara de Diputados en relación con la promoción y tutela de los derechos de pueblos indígenas, afrodescendientes y colectivos similares.

II. MARCO NORMATIVO (NACIONAL E INTERNACIONAL)

Como hemos adelantado, la existencia de sistemas normativos indígenas son una manifestación de la libre determinación de la que gozan los sujetos colectivos “pueblo” y “comunidad” indígenas. Esta

libre determinación encuentra asidero constitucional en el artículo 2o., párrafo quinto, de la CPEUM, y una de las tantas formas en las que ésta se proyecta es en el pluralismo jurídico.

Dicha previsión constitucional es característica de un Estado multicultural,¹² en tanto que viene a reconocer un hecho social de antecedentes inmemoriales que tiene que ver con los códigos normativos que grupos humanos han empleado a lo largo de su historia. La cláusula constitucional (que es posterior cronológicamente a ese hecho histórico), no “otorga” ningún derecho, antes bien, “reconoce y garantiza” sistemas normativos preexistentes al propio Estado que han permitido a los colectivos indígenas su supervivencia como entidades culturalmente diferenciadas. Así, siguiendo a López Bárcenas, la CPEUM viene a reconocer el derecho “a su derecho” de los pueblos y comunidades indígenas.¹³

Se observa que es la propia CPEUM la que reconoce una suerte de sistema normativo “paralelo” al del Estado y, del mismo modo, a sujetos susceptibles de crear, administrar y hacer efectivo este sistema, cuestión que ha llevado hoy día a hablar de un “derecho indígena”, reconocido así por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).¹⁴

12 Debe hacerse una importante advertencia y es que la multiculturalidad es un enfoque de gestión de la diversidad; se trata de una forma en la que este fenómeno es visto y tratado normativamente pero no es el único. Además de este enfoque existen otros como el pluralismo cultural o el interculturalismo. Las diferencias son sólo de grado entre estos enfoques compartiendo en general el principio de que la diversidad cultural es un elemento favorable en nuestras sociedades y rechazando estrategias como la asimilación o la homologación. De manera mucho más profunda, el pluralismo cultural se limita en los atisbos de la tolerancia, el multiculturalismo en el mosaico de identidades con amplia autonomía y el interculturalismo en la recíproca interrelación entre culturas. Se emplea aquí el enfoque multicultural porque, como se verá, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha empleado este enfoque en diversos casos donde expresamente ha acudido al mismo para darles solución, en nuestra consideración, se trata de un enfoque mucho más adecuado para afrontar la diversidad étnica que deriva de pueblos y comunidades indígenas que requieren fuertes espacios de autodeterminación, tal y como se los reconoce el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por tal razón se acude a esta metodología de análisis. La presente nota clarifica esta situación y reconoce expresamente la existencia de muchos otros enfoques por los que la diversidad puede ser gestionada. Sobre esta temática, véase Villodre Bernabé, “Pluriculturalidad, multiculturalidad e interculturalidad, conocimientos necesarios para la labor docente”, 58-61 y, Olivé, *Multiculturalismo y pluralismo*, 58-61.

13 López Bárcenas, “Ensayo sobre la ceguera... jurídica. Las teorías jurídicas y el derecho entre los Nñu Savi”, 68.

14 Tesis: I.3o.P.48 P (10a.), DIVERSIDAD ÉTNICA Y CULTURAL EN SUS DIMENSIONES COLECTIVA E INDIVIDUAL. ESTE DERECHO INDÍGENA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NO TIENE UN ALCANCE ABSOLUTO, POR LO QUE NO ES FUNDAMENTO PARA EVITAR QUE SE APLIQUEN AL SUJETO ACTIVO DEL DELITO DE VIOLACIÓN LAS PENAS PREVISTAS EN LA LEY (TRATAMIENTO EN INTERNAMIENTO) AUN CUANDO ÉSTE SEA UN ADOLESCENTE Y COMETA ESE ILÍCITO EN GRADO DE TENTATIVA, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, Tomo IV, mayo de 2016, 2791. Registro digital: 2011630, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2011630>.

Este derecho tiene sus propias características que no son enteramente homologables a las del “derecho positivo” del Estado, cuestión sobre la que se hablará más adelante; por lo pronto, la observación expuesta permite reflexionar sobre un modelo de diversidad que parecería, en principio, cuestionar los fundamentos clásicos del Estado moderno entendido como una entidad a la que corresponde el monopolio exclusivo de la fuerza pública, de la creación de las leyes o, incluso, de su administración mediante tribunales *ex profeso*.¹⁵

Ahora bien, el reconocimiento que hace la CPEUM no constituye una medida aislada en el concierto regional e internacional, antes bien, se coloca como parte de profundos cambios que se han dado, impulsados por la lucha indígena en América Latina¹⁶, los movimientos étnico-identitarios en Europa (central y oriental) e, incluso, como precedente, la descolonización africana de los años sesenta y setenta del siglo pasado.¹⁷

Derivado de estas presiones, a finales de la década de los ochenta la Organización Internacional del Trabajo (OIT) abandonó su Convención 107 de 1957 dirigida a la asimilación de los pueblos indígenas¹⁸ y pasó a reconocer un modelo de diversidad cultural. De esta manera, el 27 de junio de 1989, fue adoptada la Convención 169 sobre pueblos indígenas y tribales (Convención 169 OIT) donde, por ejemplo, expresa en sus considerandos que “la evolución del derecho internacional desde 1957

¹⁵ El pluralismo jurídico es toda una revolución para el Estado moderno en tanto que viene a reconocer que éste no es el único sujeto legitimado para la creación de normas con la connotación de jurídicas. El monopolio de la función creadora del derecho, la supresión de toda forma de competencia a esta facultad y, más en lo específico, de la potestad punitiva del Estado a través de leyes y sus delitos son parte de los grandes dogmas del derecho y del Estado surgidos tras la revolución francesa en el contexto del liberalismo clásico; de esta manera, aspectos como el pluralismo jurídico indígena coloca en entredicho sus fundamentos. Por lo demás, el pluralismo jurídico no es ajeno a gran parte de la historia de la humanidad, grandes imperios como el romano, el mongol o el turco reconocían la existencia de sistemas jurídicos paralelos propios de los pueblos conquistados que venían reconocidos con la connotación de jurídicos a condición de respetar el derecho general del imperio. Tal fenómeno fue interrumpido por la conformación de los Estados contemporáneos y por la reducción del “derecho” a la “ley” expresado en la figura emblemática del “codex”; sobre estas reflexiones: Höffe, *Derecho intercultural*, 38; Grossi, *Ritorno al diritto*, 37; Sen, *Identity And violence. The illusion of Destiny*, 16; Bauman, *La cultura en el mundo de la modernidad líquida*, 66 y 67; Maldonado Smith, “Defensa de un modelo principalista en sociedades complejas y plurales”, 99-101.

¹⁶ López Bárcenas, *op. cit.*, 67.

¹⁷ Raz, *La ética en el ámbito público*, 147.

¹⁸ Como ejemplo de este perfil de asimilación puede leerse en el preámbulo del Convenio 107 que “Considerando que en diversos países independientes existen poblaciones indígenas y otras poblaciones tribales y semitribales que no se hallan integradas todavía en la colectividad nacional ...”, sobre este perfil de integración, Kymlicka, *Multicultural Odsseys: Navigating the New International Politics of Diversity*, 31.

[...] hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia, a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores”.¹⁹

Dicha Convención prevé numerosas disposiciones en donde se busca proteger la identidad indígena, así, el artículo 2.1 expresa que los gobiernos deberán desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, medidas que permitan proteger sus derechos y garantizar el respeto a su integridad.²⁰ A su vez, el artículo 2.2, inciso b, señala que se deberá respetar su identidad social y cultural, incluyendo sus costumbres, tradiciones e instituciones.²¹

De particular interés es el artículo 8.1 que reconoce el “derecho consuetudinario” de los pueblos indígenas, mismo que “deberá tomarse debidamente en consideración”²² en la aplicación de la legislación nacional. También se expresa que los pueblos y comunidades indígenas tendrán el derecho de conservar sus costumbres e instituciones, con la salvaguarda de que éstas puedan ser compatibles con los derechos fundamentales. La Convención reconoce que en estos casos pueden plantearse “conflictos” y a tal efecto dispone que “deberán establecerse procedimientos” para su solución (artículo 8.2).²³

También es relevante el artículo 9.1 que viene a reconocer las formas tradicionales de represión de los delitos cometidos al interior de los pueblos por sus propios miembros.²⁴ En tal supuesto, la Convención insta a respetar los métodos tradicionales que los pueblos interesados emplean, siempre que puedan armonizarse con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos.

En el sistema universal de derechos humanos también pueden encontrarse disposiciones de relevancia. En concreto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) que en su artículo 27 reconoce el derecho a la vida cultural de minorías étnicas, religiosas

¹⁹ “Considerandos”, Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 27 de junio de 1989, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf (fecha de consulta: 10 de marzo de 2023).

²⁰ Art. 2.1, *Ibid.*

²¹ Art. 2.2, inciso b. *Ibid.*

²² Art. 8.1, *Ibid.*

²³ Art. 8.2, *Ibid.*

²⁴ Art. 9.1, *Ibid.*

y lingüísticas.²⁵ Sin embargo, lo que resulta ser aún más relevante es la interpretación que el Comité de Derechos Humanos ha hecho de esta disposición a través de su Observación General no. 23 sobre el “derecho de las minorías”, y en la cual expresa que el derecho de éstas al disfrute de su cultura “no menoscaba la soberanía y la integridad territorial de un Estado parte”.²⁶ Para el Comité, el PIDCP instituye la existencia de un derecho a la cultura, del cual se deriva la obligación del Estado “de no negarlo”, y, en consecuencia “todo Estado parte está obligado a asegurar la realización y el ejercicio de este derecho”.²⁷

Asimismo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) reconoce en su artículo 3 el derecho a la libre determinación y, como parte de ésta, la autonomía de los pueblos indígenas.²⁸ Además, expresa que dichos colectivos tienen el derecho a vivir como pueblos distintos (artículo 7.2), a no ser objeto de asimilación forzada (artículo 8.1), a practicar sus tradiciones y costumbres (11.1), a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones internas (artículo 20) y, conforme al artículo 34, a “promover, desarrollar y mantener [...] cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos”.²⁹

Como se observa, la Declaración advierte que no en todos los casos podrá hablarse de un pluralismo jurídico en tanto que, como parte de los procesos de asimilación, muchos pueblos han perdido sus instituciones, incluidas las jurídicas, lo cual supone que algunos pueblos tendrán más estructurados y desarrollados sus sistemas que otros o, incluso, que podrán existir casos en los que se haya perdido este tipo de instituciones, por ello, la Declaración anticipa con una vocación de tutela y promoción que dichos sistemas normativos deberán de protegerse, siempre y cuando aún existan.

²⁵ Art. 27, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966, <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2023).

²⁶ Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Observación General no. 23. Derechos de las minorías* (art. 27), 2.

²⁷ *Ibid.*, 4.

²⁸ Art. 3, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 13 de septiembre de 2007, https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf (fecha de consulta: 10 de marzo de 2023).

²⁹ Art. 34, *Ibid.*

En el contexto regional, también se destaca la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DADPI). En dicha declaración se reconoce el derecho a la libre determinación (artículo III) y, como parte de este, la existencia de derechos colectivos (artículo VI), destacándose el de preservar y ejercitar sus sistemas jurídicos.³⁰ El artículo XXI.1 reconoce el derecho de los pueblos indígenas a su autogobierno interno, así como a “mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión”.³¹ De relevancia es el artículo XXII intitulado “Derecho y jurisdicción indígena” que, en su numeral 2 expresa que “El derecho y los sistemas jurídicos indígenas deben ser reconocidos y respetados por el orden jurídico nacional, regional e internacional”.³²

En los instrumentos internacionales citados también se reconoce el derecho de las personas indígenas a que sus usos, costumbres y tradiciones sean tenidas en cuenta en la resolución de los asuntos en que sean parte. Tal previsión es importante porque nos permite distinguir dos derechos conexos pero diferentes, uno es el denominado *derecho indígena* que es creado y administrado por el propio pueblo o comunidad y que constituye el pluralismo jurídico.

Cuestión distinta es el derecho a acceder a la jurisdicción del Estado, en este caso, acudiendo a los tribunales e instituciones estatales, donde, como parte de la diversidad étnico-cultural, se instituye que los juzgadores tomen en cuenta los usos y costumbres indígenas, además de dotarles de intérprete y traductor.³³

Finalmente, debe expresarse que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) dispone de una gran experiencia en asuntos que involucran a pueblos indígenas y, en su jurisprudencia, ha desarrollado líneas generales encaminadas a la tutela del derecho a la libre determinación. Aunado a ello, se tenga presente que, para nuestro país, dichos criterios son vinculantes al ser una interpretación auténtica de la Convención

30 Arts. III y VI, Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 14 de junio de 2016, <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2023).

31 Art. XXI.1, *Ibid.*

32 Art. XXII.2, *Ibid.*

33 Art. 2o., Apartado A, fracción VIII, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*

Americana sobre Derechos Humanos (CADH).³⁴

Llegados hasta aquí tenemos un marco constitucional e internacional en donde se asienta el derecho de los pueblos indígenas a conservar y a promover sus propios sistemas normativos, su “derecho indígena”.³⁵ Ahora bien, en el ámbito legislativo, ¿cómo se ha desarrollado?, ¿dónde se encuentra?, ¿qué características tiene?, ¿cómo se armoniza con el derecho positivo del Estado?

En primer lugar, es oportuno señalar que las regulaciones en la materia tienden a desarrollarse en el ámbito local, esto es, en las entidades federativas, no obstante, sí que existen disposiciones generales observables en normas competencia del Congreso de la Unión.

La Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (LINPI) faculta a dicho instituto a, entre muchas otras acciones, el colaborar en la promoción, fortalecimiento y coadyuvancia para el ejercicio del derecho a la libre determinación, y su autonomía, en cuanto a pueblos y comunidades indígenas, tal proceder faculta al Instituto a, entre

³⁴ Tesis: P/J 21/2014 (10a.), JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, p. 204. Registro digital: 2006225, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2006225>. En relación a los casos contenciosos aplicables en la materia, entre otros: Corte IDH, *Caso comunidades indígenas miembros de la asociación Lhaka Honhat (Nuestra tierra) vs. Argentina*, “Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020”, Serie C No. 400, 231, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf; Corte IDH, *Caso comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros vs. Honduras*, “Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015”, Serie C No. 305, 158, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_305_esp.pdf; Corte IDH, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, “Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012”, Serie C No. 245, 217, http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf; Corte IDH, *Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala*, “Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012”, Serie C No. 250, 160, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_250_esp.pdf.

³⁵ El derecho indígena, enmarcado dentro del pluralismo jurídico es, como se ha indicado en la introducción toda una revolución en tanto que se viene a reconocer que el Estado no es el único sujeto legitimado para la creación de normas con la connotación de jurídicas o bien, de “derecho”. El monopolio de la función creadora del derecho, la supresión de toda forma de competencia a esta facultad y, más en lo específico, de la potestad punitiva del Estado a través de leyes y sus delitos es uno de los grandes dogmas del derecho surgido tras la revolución francesa en el liberalismo clásico que aspectos como el pluralismo jurídico indígena coloca en entredicho. El pluralismo jurídico fue, a su vez, un hecho característico de gran parte de la historia de la humanidad que, sin embargo, vino a ser interrumpido por la “modernidad” derivada del derecho positivo y por la reducción del “derecho” a la “ley”, la figura emblemática de este proceso fue el “codex”, sobre estas reflexiones: Sánchez, “El reto del multiculturalismo jurídico La justicia de la sociedad mayor y la justicia indígena”, 26; De la Torre Rangel, *El derecho que sigue naciendo del pueblo. Movimientos sociales y pluralismo jurídico*, 13-14; Grossi, *op. cit.*, 23-37.

otras medidas, “impulsar y fortalecer... sus instituciones jurídicas”.³⁶ También se menciona que el Instituto se registrará, entre otros, por el principio del pluralismo jurídico.³⁷

Del mismo modo, la Ley Federal de Protección del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas (LFPPCPCIA) reconoce el principio del pluralismo jurídico.³⁸

Ahora bien, y de una manera más específica para efectos de nuestra investigación, dicho pluralismo es un instrumento que permitiría a los pueblos y comunidades indígenas aplicar su propio derecho en la resolución de sus conflictos internos, en tal sentido, bien podría ser entendido como un espacio, competencia o jurisdicción especial dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

Téngase presente que, conforme al enfoque de la multiculturalidad, el contenido sustantivo de esos sistemas normativos indígenas corresponde ser definido por los propios sujetos interesados, no por el Estado. A este último tan solo compete observar que los sistemas guarden correlación con los principios constitucionales y, en consecuencia, las normas que sí podrían ser reguladas por el Estado corresponderían a aquellas que determinen la competencia (cuándo conocen de un asunto los tribunales del derecho positivo y cuándo las instituciones del pueblo indígena).

En tal sentido, las normas más especializadas en el rubro que podrían precisar los elementos de este pluralismo serían aquellas destinadas a la competencia o jurisdicción. Dentro de aquellas normas en las que el Congreso de la Unión tiene competencia, encontraríamos el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares (CNPCF), el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) y la Ley Orgánica del

³⁶ Art. 4, fracción IV, Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LINPI.pdf> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2023).

³⁷ Dicho principio, conforme al artículo 6, fracción VIII, “obliga a analizar la situación de los pueblos indígenas desde sus propios sistemas normativos que parten y tienen diferentes concepciones sobre el ejercicio del gobierno comunitario, en un marco de coordinación y respeto con el sistema jurídico federal y estatal”, Art. 6, fracción VIII, *Ibid.*

³⁸ Art. 4, fracción VIII, Ley Federal de Protección del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPPCPCIA.pdf> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2023).

Poder Judicial de la Federación (LOPJF).³⁹ Se nota que la diversidad de materias es amplia pero ello no es obstáculo porque, como se verá más adelante, los sistemas jurídicos indígenas tienen en general una unidad de materia lo cual es coherente con la propia CPEUM que al momento de reconocer los sistemas jurídicos indígenas no los condiciona a materia alguna.

Al respecto, el CNPCF contiene una única mención a los pueblos y comunidades indígenas en su artículo 6 pero no refiere contenido alguno dirigido al pluralismo jurídico, sino que se refiere con exclusividad al ya adelantado (y diferente) derecho de acceso a la jurisdicción del Estado. Así, se expresa que la autoridad jurisdiccional deberá de garantizarles intérprete y traductor, así como considerar sus sistemas normativos, usos y costumbres.⁴⁰

Tratándose del CNPP, también se reconoce el derecho de acceso a la jurisdicción del Estado (artículos 45, párrafo sexto; 109, fracción IX; 110, párrafo segundo; 113, fracción XII, y 410, párrafo séptimo) pero, además, existe previsión del pluralismo jurídico. A tal efecto, inclusive, se le dedica un capítulo especial que corresponde al capítulo I “Pueblos y comunidades indígenas”, dentro del Título X “Procedimientos Especiales”, del Libro Segundo “Del Procedimiento” del CNPP. En dicho capítulo se encuentra el artículo 420 que reconoce la jurisdicción penal indígena.

Se recuerde que, en este caso, el CNPP no “crea” una jurisdicción especial, sino que reconoce un hecho social ya existente, aunque dispone de reglas precisas para brindar una mayor seguridad jurídica. La disposición en cuestión señala, de manera coherente con la CPEUM, que dicha jurisdicción operará en los casos de delitos en los que se hayan visto afectados bienes jurídicos que sean exclusivos o propios del pueblo o comunidad en cuestión, esto es, cuando se trate de un “asunto interno”. Además, se expresa que la jurisdicción requerirá que tanto el imputado como la víctima, o, sus familiares, “acepten el modo en el que

³⁹ No se omite hacer mención que el factor cultural de los pueblos y comunidades indígenas también se contempla en las disposiciones sustantivas del Código Penal Federal (artículos 51, 52 y 423) y del Código Civil Federal (artículo 58), mismas que también son competencia del Congreso de la Unión. Sin embargo, en estos casos nos encontramos frente a normas que reglamentan el derecho de acceso a la jurisdicción del Estado y no al pluralismo jurídico como tal.

⁴⁰ Art. 6, Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPCF.pdf> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2023).

la comunidad, conforme a sus propios sistemas normativos” regulan y solucionan sus conflictos.⁴¹

En estos casos, el CNPP dispone de una regla que permite armonizar la jurisdicción indígena con la jurisdicción positiva, a tal efecto expresa que cuando se trate de un caso sujeto a la jurisdicción indígena, para la jurisdicción ordinaria operará la extinción de la acción penal. Esto es, la jurisdicción positiva dejará de conocer para trasladar el asunto a la jurisdicción indígena. Sin embargo, existe una cláusula de control en donde eventualmente la jurisdicción ordinaria podría conocer de un asunto, no ya en cuanto al fondo sino en relación con el procedimiento. Esta cláusula operaría cuando durante el proceso indígena no se hubieren respetado los derechos humanos y, de manera especial, la dignidad de las mujeres.

La previsión contenida en el CNPP vendría a reafirmar que el pluralismo jurídico constituye en los hechos una forma de competencia o jurisdicción indígena que, en el caso de la materia penal, estaría en cierto modo armonizada con el ordenamiento jurídico nacional, no así en materia civil y familiar. Asimismo, tampoco existiría una forma de reconocimiento a esta competencia bajo la LOPJF, aunque sí por vía de interpretación judicial como veremos próximamente. De esta manera, dichas ausencias normativas podrían constituir áreas de oportunidad sobre las cuales legislar en el ámbito del Congreso de la Unión.

Otro aspecto que debe recalcar es que, como se adelantó, la competencia o jurisdicción indígena tiende a ser desarrollada en mayor medida en el ámbito local, particularmente a través de las leyes sobre derechos, costumbres y tradiciones indígenas, toda vez que materias como lo civil, familiar y penal son por su propia naturaleza preponderantemente locales (lo cual no impide que se disponga una regla general para los casos federales en la LOPJF, por ejemplo, ante delitos de orden federal, o, para todos los procedimientos a observarse dentro de la CNPP o el CNPCF).

⁴¹ Art. 420, Código Nacional de Procedimientos Penales, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP.pdf> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2023).

Se tome como ejemplo el caso de Oaxaca.⁴² Aquí, la Ley Orgánica Municipal dispone en su artículo 65 Bis que, en los municipios con Sistemas Normativos Indígenas, la Asamblea General Comunitaria será reconocida como máxima autoridad y que sus acuerdos “serán plenamente válidos”, además de ser “reconocidos y respetados por el Estado”,⁴³ lo anterior siempre que, como se ha dicho, tales sistemas no contraríen derechos humanos. Esta disposición es complementada con la “Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicano del Estado de Oaxaca” que en su artículo 34 reconoce la jurisdicción especial indígena y, en el 38, señala cómo operará.⁴⁴

El artículo 34 prevé que las autoridades en pueblos y comunidades indígenas (las Asambleas Generales) podrán resolver sus conflictos con base en sus sistemas normativos internos (antes llamados usos y costumbres) y que, “dentro de sus ámbitos jurisdiccionales, serán compatibilizadas y convalidadas por las autoridades estatales respectivas, cuando se sometan a su consideración...”.⁴⁵ Como puede apreciarse, mediante este mecanismo se permite que las autoridades

⁴² Otro caso interesante es el de Guerrero que dispone de una Ley de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas donde se reconocen los sistemas normativos de dichos colectivos (artículos 6, fracciones I y VIII, y 26, fracción II). Se expresa que el Estado deberá reconocer y proteger dichos sistemas (artículo 7, fracción I, incisos a y c) en un marco de respeto a los derechos humanos. A la justicia indígena se dedica el Título Tercero (artículos 35 a 42), de manera somera, puede destacarse que: dichos sistemas se aplican en la solución de todos los conflictos internos de la comunidad, el procedimiento es “el que cada comunidad estime procedente de acuerdo con sus usos, tradiciones y costumbres”, siempre que se respeten los principios de legalidad, eficiencia, ejemplaridad y honradez (artículo 36, párrafos segundo y tercero). También se prevé el “Consejo Regional de Autoridades Comunitarias” como entidad vinculante con el Poder Judicial del Estado. Se dispone que las decisiones tomadas por las autoridades indígenas deben ser respetadas por las autoridades del Estado (artículo 38) y, en cuanto a las reglas de competencia, el artículo 40 distingue dos criterios territoriales de aplicación conjunta, el lugar donde se cometió la infracción y el que los bienes jurídicos afectados se ubiquen en ese lugar. Los datos identificativos de la ley son, Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, del Estado de Guerrero, disponible en <https://congresogro.gob.mx/legislacion/ordinarias/ARCHI/ley-numero-701-de-reconocimiento-derechos-y-cultura-de-los-pueblos-y-comunidades-indigenas-y-afromexicanas-del-estado-de-guerrero-701-2022-07-19.pdf> (fecha de consulta: 10 de marzo de 2023).

⁴³ Art. 65 Bis, Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, disponible en [https://www.congresoosaxaca.gob.mx/docs65.congresoosaxaca.gob.mx/legislacion_estatal/Ley_Organica_Municipal_\(Ref_dto_1538_aprob_LXV_Legis_13_sep_2023_PO_39_15a_secc_30_septiembre_2023\).pdf](https://www.congresoosaxaca.gob.mx/docs65.congresoosaxaca.gob.mx/legislacion_estatal/Ley_Organica_Municipal_(Ref_dto_1538_aprob_LXV_Legis_13_sep_2023_PO_39_15a_secc_30_septiembre_2023).pdf) (fecha de consulta: 10 de marzo de 2023).

⁴⁴ Arts. 34 y 38, Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicano del Estado de Oaxaca, disponible en [https://www.congresoosaxaca.gob.mx/docs65.congresoosaxaca.gob.mx/legislacion_estatal/Ley_de_Derechos_de_los_Pueblos_y_Comunidades_Indigenas_y_Afromexicano_del_Estado_de_Oaxaca_\(Dto_ref_778_aprob_LXV_Legis_18_ene_2023_PO_4_2a_secc_28_ene_2023\).pdf](https://www.congresoosaxaca.gob.mx/docs65.congresoosaxaca.gob.mx/legislacion_estatal/Ley_de_Derechos_de_los_Pueblos_y_Comunidades_Indigenas_y_Afromexicano_del_Estado_de_Oaxaca_(Dto_ref_778_aprob_LXV_Legis_18_ene_2023_PO_4_2a_secc_28_ene_2023).pdf) (fecha de consulta: 10 de marzo de 2023).

⁴⁵ Art. 34, *Ibid.*

estatales puedan validar las decisiones adoptadas por los pueblos y comunidades indígenas, cuestión que, de una parte, garantiza efectividad y reconocimiento a dichos sistemas y, de otra, permite un mecanismo de convalidación con la jurisdicción ordinaria.

Ahora bien, en cuanto a las reglas de la jurisdicción, el artículo 38 dispone de una directriz general a observarse en cualquier materia (incluso penal). Aquí se indica que la jurisdicción indígena vendrá ejercitada por las autoridades tradicionales en dos hipótesis. En la primera, la ley contempla una competencia personal e indica que conocerá la jurisdicción indígena cuando ambas partes sean indígenas. En el caso de que una parte sea indígena y la otra no, habrá de valorarse si el asunto es penal o no. Si es penal, corresponde al infractor decidir en qué jurisdicción vendrá juzgado, si no lo es, será el demandante el que decida.⁴⁶

La segunda hipótesis contempla una competencia material e indica que conocerá la jurisdicción indígena en los casos de: delitos que conforme al Código Penal del Estado de Oaxaca no excedan de dos años de prisión o dispongan sólo de pena económica; conflictos de tierras; faltas administrativas; incumplimiento de los deberes comunitarios; faltas contra la cultura y la organización comunitaria; cuestiones civiles, familiares y, en especial, respecto del incumplimiento de los deberes de padres y madres.⁴⁷

En el rubro de interpretación haremos referencia a criterios que la SCJN ha fijado ante la ausencia de reglas claras de competencia para la garantía del pluralismo; un proceder que, por cierto, puede catalogarse de activismo judicial, lo cual potencializa la necesidad de disponer de normas claras en el ámbito legislativo-procedimental para determinar

⁴⁶ Art. 38, *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.* Junto a lo anterior, la legislación oaxaqueña reconoce la jurisdicción indígena como parte de la jurisdicción del Estado. A tal efecto dispone que las resoluciones de las autoridades tradicionales indígenas tienen plena validez, sin embargo, en caso de inconformidad de alguna de las partes pueden ser revisadas las decisiones al interior de la justicia ordinaria la cual, no debe pronunciarse sobre el fondo de la decisión, sino sobre el procedimiento que se ha seguido y verificar que éste haya sido respetuoso de los principios constitucionales (tanto de la Constitución de Oaxaca como de la CPEUM). Esta revisión se realiza mediante las “Salas de Justicia Indígena”, sobre esta jurisdicción, véase el artículo 34 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicano del Estado de Oaxaca, *op. cit.*, y el artículo 23, fracción V de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, disponible en [https://www.congresoootaxaca.gob.mx/docs65.congresoootaxaca.gob.mx/legislacion_estatal/Ley_Organica_del_Poder_Judicial_del_Estado_de_Oaxaca_\(Ref_dto_1074_aprob_LXV_Legis_22_mzo_2023_PO_13_26a_secc_1_abr_2023\).pdf](https://www.congresoootaxaca.gob.mx/docs65.congresoootaxaca.gob.mx/legislacion_estatal/Ley_Organica_del_Poder_Judicial_del_Estado_de_Oaxaca_(Ref_dto_1074_aprob_LXV_Legis_22_mzo_2023_PO_13_26a_secc_1_abr_2023).pdf) (fecha de consulta: 10 de marzo de 2023).

la competencia indígena, así como las vías de armonización con la jurisdicción ordinaria. Previo a ello, se presentan algunas reflexiones sobre los sistemas normativos indígenas en general.

III. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS

Como ha quedado expresado, tanto la CPEUM, como el Convenio 169 OIT, la DUDPI y la DADPI reconocen la existencia de un derecho o jurisdicción indígena (pluralismo jurídico); asimismo, el CNPP, la LINPI, la LFPPCPCIA y la propia SCJN.

También se ha observado que, en algunos casos, se establecen reglas de armonización con la jurisdicción ordinaria (es el caso de la materia penal federal), pero en otros no y que tampoco existe un reconocimiento explícito en términos legales a la jurisdicción especial indígena por vía de la LOPJF.

Ahora bien, ¿por qué es importante disponer de reglas y de criterios claros? La razón estriba en que los sistemas normativos indígenas no son del todo homologables a las reglas del Estado y esto puede dar lugar a conflictos en su aplicación, tanto en sus aspectos sustantivos, como de procedimiento. En esta sección se dedicarán algunas reflexiones a explicar estos sistemas normativos, así como sus características más generales.

Antes que nada, conviene hacer una importantísima observación y es que, en realidad, no cabría hablar de un solo derecho indígena, sino antes bien, del derecho de cada uno de los pueblos y de las comunidades indígenas (afromexicanas y equiparables) de nuestro país, aspecto que, de nueva cuenta, aporta elementos para constatar la complejidad y la importancia de partir de reglas claras a observarse en estos casos.⁴⁸

Ahora bien, a pesar de la enorme diversidad de sistemas normativos (algo que, por lo demás es positivo en términos de pluralismo y riqueza cultural), sí que pueden derivarse algunos aspectos generales que suelen observarse en estos sistemas, anticipando que se trata de generalidades y que, en ciertos casos, podrán presentarse situaciones de excepción.

⁴⁸ Ávila Ordóñez, “El derecho penal indígena: entre la diversidad y los derechos humanos”, 948; Castro Rodríguez y Vásquez de la Rosa, *Seminario reconstitución de los sistemas políticos en municipios indígenas de Oaxaca*, 17; Correas, “Teoría del derecho y mundo indígena”, 62.

1. El contenido se determina por el contexto interno de referencia

Como primer punto, no se pierda de vista que los sistemas normativos indígenas son códigos de conducta en donde, al igual que como ocurre con el derecho positivo, se encuentran contenidas disposiciones que prohíben, obligan o permiten una determinada conducta. En la amplia mayoría de los casos, existe en general coincidencia entre el contenido de estos “operadores deónticos” y las expectativas que el derecho positivo dispone,⁴⁹ sólo en un número reducido de casos, que suelen ser la excepción, las divergencias se presentan y, en tales casos, el derecho indígena puede no ajustarse a los cánones constitucionales, razón por la cual, su margen de autonomía puede ser limitado.

Este límite suele estar configurado por principios como el respeto a los derechos humanos, los cuales, en palabras de la SCJN, han de ser interpretados de manera “intercultural” a fin de no privilegiar una determinada posición ideológica y dar así apertura a la diversidad.⁵⁰ Esta posición implica la realización de un diálogo intercultural en donde para establecer el sentido y valor de una determinada práctica, antes será necesario acudir al contexto interno de referencia (por ejemplo, mediante el auxilio de dictámenes antropológicos)⁵¹ para tratar de entender las razones o motivos que la sustentan y, a partir de ello, tender puentes que posibiliten una interpretación conforme a la

⁴⁹ Borja Jiménez, “Derecho indígena, sistema penal y derechos humanos”, 25.

⁵⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), *Protocolo para juzgar con perspectiva intercultural: personas, pueblos y comunidades indígenas*, Ciudad de México, 2022, 59. En materia electoral también ha sido asumido este criterio, véase: Jurisprudencia 19/2018 (6a.), JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Sexta época, año 11, n. 22, vol. 218, 18-19. <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>.

⁵¹ En casos que involucran personas indígenas, migrantes, minorías étnicas, lingüísticas y religiosas, se evidencia el auxilio que disciplinas como la antropología o la etnología pueden aportar al derecho. A partir de estas disciplinas, el juez dispone de un contexto de referencia mucho más profundo para resolver la cuestión, se ha dicho incluso que el juzgador asume en estos casos la forma de un “juez antropólogo”, Ruggiu, *Il giudice antropologo*, 55. De la misma manera, en el contexto latinoamericano Sánchez expresa que la asunción de la multiculturalidad ha acercado la antropología al derecho, de manera que hoy en día, estas ciencias se relacionan profundamente, particularmente en casos que involucran sistemas jurídicos indígenas, Sánchez, *op. cit.*, 70.

Constitución; cuando ello no sea posible, nos encontraremos ante una zona límite en donde el pluralismo jurídico podrá ceder.⁵²

2. Oralidad, escritura y dinamismo

Una peculiaridad que se presenta en este derecho es que no necesariamente se encuentra contenido en documentos escritos, en muchos pueblos y comunidades el derecho constituye una *praxis* costumbrista que se repite de generación en generación y que da lugar a una expectativa respecto de lo que es debido, obligado o permitido.⁵³ De esta manera, el derecho es oral,⁵⁴ es costumbrista, no existe la necesidad de que la norma sea publicada en un diario o periódico oficial, los códigos de conducta son conocidos por la tradición, siendo difícil aducir planteamientos como la ignorancia de la ley, errores de tipo (respecto de los elementos normativos) o de prohibición (respecto de eventuales excepciones).⁵⁵

Se observa que en algunos casos ese derecho se encuentra contenido en un código, catálogo o estatuto de usos y costumbres,⁵⁶ aunque no

⁵² Un ejemplo de este diálogo intercultural puede advertirse en el caso San Bartolo Coyotepec donde la Asamblea General Comunitaria no permitió la participación de mujeres en su proceso de renovación electoral por sistemas normativos internos en 2013, tras un diálogo con la autoridad administrativa se repitió la elección buscando mecanismos de participación de las mujeres, asimismo, con la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral se dispuso la realización de diálogos continuos con las autoridades indígenas y del Estado para promover la participación política de las mujeres logrando en la elección de 2014 un 40% de representación femenina en las autoridades incluso cuando no existía por aquel entonces un porcentaje mínimo obligatorio, ni mucho menos la paridad. El caso es emblemático en materia de participación política de las mujeres en contextos indígenas, el elemento central, como se observa en la sentencia, fue el diálogo intercultural, véase la Sentencia recaída al Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano SUP-REC-16/2014, Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, Ponente: Flavio Galván Rivera, 5 de marzo de 2014, 384. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-16-2014>, asimismo, Maldonado Smith, “Pluralidad y conflicto en sistemas normativos indígenas. Posibles vías de armonización en contextos constitucionales y democráticos, el caso de San Bartolo Coyotepec, México”, 99-106.

⁵³ Cruz Rueda, “Principios generales del derecho indígena”, 36. Asimismo, un caso práctico donde se observa esta situación es la Sentencia recaída al Amparo Directo 6/2018, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, 21 de noviembre de 2019: párr. 63. https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2020-12/AD%206-2018_0.pdf.

⁵⁴ Castro Rodríguez y Vásquez de la Rosa, *op. cit.*, 16; Correas, *Teoría del derecho... op. cit.*, 169-170.

⁵⁵ Chimbo Villacorte, “El error de prohibición en la justicia indígena”, 38-46; Hurtado Pozo, “Derecho penal y diferencias culturales: el caso peruano”, 83-86.

⁵⁶ Como ocurre, por ejemplo, en la comunidad indígena wixárika a que se refiere la Sentencia recaída al Amparo en Revisión 1041/2019, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Javier Laynez Potisek, 8 de julio de 2020: párr. 34. https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/gyQ_3XgB_UqKst8o_LF8/%22Libertad%20de%20creencia%22.

suele ser la regla general. Aquí, principios como el de legalidad, certeza, taxatividad o reserva de ley vienen garantizados no por la norma escrita, sino por la expectativa que de esa norma existe en el pueblo o comunidad (cuestión que la hace cierta y por todos “conocible”).⁵⁷

Ahora bien, como toda expresión cultural, el derecho indígena tampoco es un elemento estático que se repita idénticamente a lo largo del tiempo.⁵⁸ Las culturas son dinámicas, se encuentran en un permanente proceso de aprendizaje recíproco, de contactos, de recreación, cambios y de mutaciones que son consustanciales a la propia existencia humana.⁵⁹

Esta situación, por ejemplo, se atestigua con instituciones indígenas que encuentran su génesis en una conjunción de elementos hispánicos propios de la conquista y de instituciones del México independiente,⁶⁰ tal como ocurre con la figura del ayuntamiento, las mayordomías, el gobernador, el presidente municipal y los síndicos o, inclusive, tratándose de ciertas sanciones, como lo es el fuste.⁶¹

Lo dicho resulta relevante al momento de tratar de identificar en qué casos un pueblo o comunidad indígena preserva sus instituciones tradicionales y su derecho, siendo relevante no que éstas se mantengan inmutables a lo largo del tiempo (algo que por lo demás sería extremadamente difícil) sino, ante todo, que sean reconocidas como propias por el sujeto colectivo (identidad), que se sigan aplicando en los hechos (vigencia) y que contribuyan a la resolución de sus conflictos internos.

3. Unidad de materia y elementos mágico-religiosos

La idea de un derecho civil, familiar, penal, administrativo, laboral, etc., es un constructo de nuestra sociedad contemporánea bajo el cual se aborda el estudio del fenómeno jurídico. En el caso de los pueblos y comunidades indígenas se trabaja directamente bajo la idea general

⁵⁷ Ávila Ordóñez, *op. cit.*, 949.

⁵⁸ Basile, *Immigrazione e reati culturalmente motivati. Il diritto penale nelle società multiculturali*, 23.

⁵⁹ Martínez de Bringas, “Los sistemas normativos indígenas en el marco del pluralismo jurídico. Un análisis desde los derechos indígenas”, 422.

⁶⁰ Sánchez Botero, “Aproximación desde la antropología jurídica a la justicia de los pueblos indígenas”, 198-199. Ejemplos concretos de estas instituciones son presentados en Méndez García, *Servir al mundo indio en su religiosidad. Experiencia y propuesta de evangelización desde la Mayordomía*, 19.

⁶¹ De la Torre Rangel, *op. cit.*, 31.

del derecho, sin divisiones o materias. De esta manera, resulta difícil encontrar al interior de estas colectividades divisiones claras entre lo que conocemos como una cuestión penal, civil o administrativa.⁶²

Así, el derecho indígena se caracteriza por su unidad de materia⁶³ y porque, incluso, en la idea general del comportamiento esperado, se conjugan elementos con un componente simbólico, mágico-religioso y naturalista. En efecto, en la mayor parte de los pueblos indígenas, el factor religioso se proyecta en amplios campos de la vida cotidiana y es también un elemento que permite explicar relaciones causales, a ello se suma la componente mágica que se atribuye a determinadas fuerzas o, incluso, a los ciclos de la naturaleza.⁶⁴

A partir de este conjunto de elementos, los pueblos y comunidades indígenas entienden su propia condición y su relación con la tierra, el agua, los animales y la vida en general.⁶⁵ Estos aspectos, a su vez, se proyectan en los sistemas normativos en donde, por citar algunos ejemplos, pueden ser consideradas faltas, conductas como: acudir a un lugar prohibido, no cumplir con las obligaciones religiosas, la omisión de un determinado ritual, cosechar fuera de los periodos establecidos, practicar la brujería sin estar autorizado (sin ser un chamán), sancionar la ociosidad (y en consecuencia obligar al “tequio”), convocar a asamblea o elegir a autoridades sin seguirse un determinado procedimiento o durante los días santos o prohibidos.⁶⁶

Bajo el principio de respeto a la pluralidad, debe tenerse en cuenta que la configuración de estos “tipos normativos” encuentra asidero constitucional y, en consecuencia, corresponde a las autoridades del Estado respetar la facultad de estos colectivos para definir qué conducta

62 López Sarabia, “El ejercicio del pluralismo jurídico en el Sistema Jurídico Mexicano”, 170; Vásquez de la Rosa y Castro Rodríguez, *Manual. Indicadores de participación ciudadana en regiones indígenas de Oaxaca*, 11.

63 Martínez Ortega, *Jurisdicción indígena: Herramientas para fortalecer la impartición de justicia y el ejercicio de derechos*, 19.

64 Muñoz de la Cruz, “Justicia indígena wixárika”, 216-219; Orantes García, “Los ab’teletik y sus roles en la justicia indígena de los tseltales de los Altos de Chiapas”, 113; Sánchez, *op. cit.*, 72.

65 Correas, “La propiedad. Reflexiones sobre la propiedad en el mundo indígena”, 173-182.

66 Chimbo Villacorte, *op. cit.*, 41-42.

es sancionable y qué pena le viene acompañada.⁶⁷ Se reitera, no corresponde a las autoridades no indígenas o del Estado (como podría ser el órgano legislativo) el determinar qué conducta se sanciona y bajo qué pena, toda vez que dicha potestad se le confiere al propio pueblo o comunidad conforme a su autonomía.

Esta última situación, sin embargo, no equivale a una licencia absoluta. Como se recuerda, el elemento central es la afectación a los intereses propios del pueblo o la comunidad,⁶⁸ es decir, el bien jurídico tutelado y, además, toda hipótesis de conducta ilícita y su sanción encuentran el límite configurativo que se expresa en el respeto a los derechos fundamentales (aunque bajo una perspectiva intercultural). Así, para que la hipótesis y su sanción sean permisibles, habrán de ser reconducidas a los parámetros de regularidad constitucional que posibiliten motivar su tutela y vigencia (algo que, por ejemplo, ya se ha demostrado en el caso del tequio que, de otro modo, pudiera constituir una forma de trabajo forzado).⁶⁹

4. Autoridades tradicionales

Cada pueblo y comunidad indígena disponen, como parte de su autonomía, del derecho a reconocer a sus autoridades tradicionales. En algunos casos estas se presentan bajo la forma del presidente municipal, el regidor, síndicos, consejo de ancianos, representantes de comités o hermandades y la propia autoridad mágico-religiosa (el cura, chamán, hechicero, madrona o curandera, etc.).⁷⁰

⁶⁷ Así, por ejemplo, en el pueblo de San Juan Chamula, Chiapas, las autoridades tradicionales pueden conocer de faltas relacionadas con el “mal de ojo” o con la brujería, mismo caso respecto de la brujería en Tenejapa, véase: Adonon Viveros, “El derecho en la práctica: juzgados de paz y conciliación indígena en los Altos de Chiapas”, 85 y, Orantes García, *op. cit.*, 119. En el derecho comparado también pueden verse juicios indígenas seguidos por brujería, como ejemplos: Chimbo Villacorte, *op. cit.*, 41; Fuchs, “Casos prácticos”, 23-24.

⁶⁸ Martínez Ortega, *op. cit.*, 41.

⁶⁹ Sobre la figura del tequio, la SCJN ha concluido su compatibilidad constitucional expresando que es un “trabajo comunal... en el que se advierte la solidaridad de los vecinos para realizar trabajos que benefician a la colectividad, como la construcción y mantenimiento de caminos, templos, escuelas y otras obras de beneficio común”, Sentencia recaída al Amparo en Revisión 158/2017, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos, 23 de agosto de 2017. <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=211705>. Asimismo, sobre el tequio véase: Vásquez de la Rosa y Castro Rodríguez, *op. cit.*, 14.

⁷⁰ Castro Rodríguez y Vásquez de la Rosa, *op. cit.*, 17.

Como característica distintiva se observa que, en general, las autoridades son electas bajo procedimientos de democracia directa⁷¹ en donde, a su vez, se verifica la existencia de un mandato condicional por el que la Asamblea General supervisa el desempeño de la función conferida y, en virtud de su valoración, confirma o retira el mandato a quien es electo como autoridad. Este sistema, igualmente, se sustenta en el principio de la alternancia evitando así la concentración desmedida de poderes en un solo individuo por periodos indeterminados de tiempo.⁷²

El núcleo que legitima a las autoridades es el sistema de cargos y su vigilancia por parte de la Asamblea General.⁷³ En este sistema, cada miembro desempeña cierta función en beneficio de la colectividad. A la par, existe un sistema de escalafón que permite acceder a cargos de mayor importancia, llegando incluso hasta el de presidente o presidenta municipal.⁷⁴ El órgano que verifica el adecuado cumplimiento de las funciones es la Asamblea General en donde se evalúa el proceder de las autoridades comunitarias para refrendarlas o sustituirlas.

En este sistema, se valora la eficacia, eficiencia y responsabilidad con las que la encomienda conferida se ha ejercido y que dan a su titular un prestigio y respaldo comunitario, ello pasa a ser un capital social, político y religioso celosamente protegido.⁷⁵ Además, bajo este sistema se efectiviza lo que en la teoría democrática se ha dado en llamar un mandato revocable, de modo tal que, la autoridad que resulta electa y no cumple con las expectativas, puede ser destituida en cualquier momento por la Asamblea General.⁷⁶

Para el caso de la administración e impartición de justicia, suelen distinguirse las autoridades competentes debido a la entidad del daño ocasionado. Así, conflictos menores pueden ser resueltos por el presidente municipal o regidores en turno; para el caso de conflictos mayores, al verse afectada la entera comunidad es ésta la que se erige en

⁷¹ Correas, *Teoría del derecho...* op. cit., 100.

⁷² *Ibid.*, 85.

⁷³ Burguete Cal y Mayor, “El gobierno indígena en Chiapas: una discusión contemporánea”, 281-282; Castro Rodríguez y Vásquez de la Rosa, op. cit., 16.

⁷⁴ Vásquez de la Rosa y Castro Rodríguez, op. cit., 11.

⁷⁵ De la Torre Rangel, op. cit., 147.

⁷⁶ Caminal Badia, “La representación y el parlamento”, 412.

máxima autoridad bajo la forma de la Asamblea General Comunitaria.⁷⁷

Además, en ciertas comunidades también participan los consejos de ancianos brindando su parecer y expresando su “prudencia” ante los casos que le son sujetos a consideración.⁷⁸

Al momento de armonizar estas figuras con el sistema general del Estado, debe existir certeza respecto de la facultad que una autoridad puede tener para imponer una cierta sanción, asimismo, para su ejecución o efectividad. A la par, toda autoridad (incluyendo la Asamblea), debe garantizar derechos básicos del proceso, como lo son: el derecho del acusado a tener un defensor; el principio de contradicción; la libertad en el ofrecimiento de pruebas; el principio de legalidad (bajo la idea de la predictibilidad); la tutela de los derechos de las víctimas; la reparación del daño, etc.

5. Sanción y su finalidad

Como se ha adelantado, al no existir una división en lo penal, civil, administrativo, electoral o de otro tipo, en los pueblos y comunidades indígenas suele existir una idea general en la que una conducta contraria a las expectativas sociales constituye un “problema”, “falta” o, incluso, un “error” (en contraposición a lo que vendrían siendo los “delitos” o “infracciones” en el sistema de derecho positivo).⁷⁹

Bajo la cosmovisión indígena, esta falta o error se proyecta en el resto de la comunidad, de manera tal que, en estos casos, no es que se afecte un interés particular, sino un interés general o colectivo que es el del pueblo o la comunidad entera,⁸⁰ situación que permite explicar por qué en los casos más graves es la Asamblea General la que viene a conocer del caso y, a la par, por qué el procedimiento es desarrollado de una manera gratuita y expedita (en tanto que la demora repercute como criterio de inestabilidad para la comunidad).⁸¹

⁷⁷ López Sarabia, *op. cit.*, 170; Vásquez de la Rosa y Castro Rodríguez, *op. cit.*, 13; Correas, *Teoría del derecho...* *op. cit.*, 83.

⁷⁸ De la Torre Rangel, *op. cit.*, 147.

⁷⁹ Martínez Ortega, *op. cit.*, 42.

⁸⁰ Borja Jiménez, “Líneas básicas de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana y los derechos indígenas”, 296.

⁸¹ De la Torre Rangel, *op. cit.*, 147.

De manera general, el procedimiento comienza con una acusación ante la autoridad tradicional quien, tras ello, ordena llamar a la parte denunciada para que ejercite su derecho a la defensa y exprese sus consideraciones. De ser posible se privilegia la resolución del conflicto mediante una disculpa, reconocimiento de culpabilidad, regaño o prevención futura.⁸² Si no existe acuerdo, se continúa con la investigación en donde pueden ser llamados testigos y aportarse pruebas de diversa índole.

Finalmente, se emite una decisión en donde se determina, o no, la responsabilidad, así como las sanciones correspondientes.

En caso de inconformarse con esta decisión, las partes pueden plantear su “revisión” a las autoridades del Estado (como en el caso de Oaxaca que se ha visto) quienes, en garantía del derecho a la autodeterminación no pueden pronunciarse sobre el fondo del asunto (algo que por lo demás plantearía conflictos de cara al principio *non bis in idem*), pero sí cerciorarse que en el caso concreto hayan sido respetados las directrices constitucionales.⁸³

Bajo la idea de afectación al sujeto colectivo, la sanción también se erige como un instrumento que permite dos funciones, en primer lugar, restaurar el equilibrio comunitario (evitar divisiones, fricciones, resentimientos, violencia y toda forma de conflicto) y, en segundo término, reincorporar a la persona al núcleo social.⁸⁴ En esta segunda función, puede apreciarse la coincidencia (y respeto) que se logra con el principio de la reinserción social.⁸⁵

En cuanto a las sanciones son variables y, dependen de la entidad del daño ocasionado. Como se ha dicho, en conflictos menores se busca el diálogo, la concertación y la reparación del daño. Ejemplos

⁸² *Ibid.*, 80.

⁸³ Dado que la CPEUM permite a las autoridades indígenas juzgar y resolver sus propios conflictos, el hecho de que otra autoridad volviera a juzgarlos sería contrario al principio *non bis in idem*. En correspondencia, los jueces del derecho positivo no pueden pronunciarse sobre el fondo de una decisión indígena, sin embargo, lo que sí pueden hacer es verificar que esa decisión se haya adoptado en correspondencia con los parámetros de constitucionalidad. Como ejemplo, la ya citada Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca donde se indica que la Sala de Justicia indígena conocerá de: “los asuntos relacionados con las resoluciones emitidas por las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas en ejercicio de su función jurisdiccional al aplicar sus sistemas normativos, para constatar que en el procedimiento respectivo se hayan respetado los principios y derechos humanos tutelados en la Constitución Federal, los tratados internacionales y la Constitución particular del Estado”, Art. 23, fracción V, inciso a, Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, *op. cit.*

⁸⁴ Sánchez, *op. cit.*, 71; Sánchez Botero, *op. cit.*, 197; Kalinsky, *Justicia, cultura y derecho penal*, 142.

⁸⁵ Ávila Ordóñez, *op. cit.*, 956.

de conflictos menores son: peleas familiares, robos de cuantía menor, difamación, alcoholismo y vagancia, lesiones de poca entidad, etc.⁸⁶ En estos casos la sanción puede consistir en un llamado de atención, reproches comunitarios, trabajos en favor de la comunidad, adquisición de bienes destinados al servicio público, compensación económica o, suspensión de ciertos derechos colectivos.⁸⁷ Se recalca, la finalidad de la sanción es restaurar el equilibrio y la paz, por ello, tienen primacía las medidas que de manera más inmediata se dirigen a estos objetivos lo cual hace que los sistemas indígenas sean sumamente pragmáticos.⁸⁸

Cuando la entidad del daño afecta considerablemente al sujeto colectivo (privación de la vida, delitos relacionados con drogas y estupefacientes, violación, abigeato, graves incumplimientos a los acuerdos comunitarios),⁸⁹ las sanciones pueden consistir en: detenciones por breve periodo de tiempo (para reflexionar sobre lo ocurrido), el reenvío a la jurisdicción del Estado (en delitos graves como homicidio, narcotráfico o secuestro), confiscación de bienes, pérdida de derechos comunitarios, sanciones corporales (como el fuste)⁹⁰ o expulsión comunitaria.⁹¹

Dichas sanciones vienen aplicadas teniendo presente, entre otros aspectos: la gravedad de la conducta; la ofensa concreta al bien jurídico; la historia personal del individuo (por ejemplo, el cumplimiento de sus deberes comunitarios y su desempeño en el sistema de cargos);⁹² el vínculo que la persona tiene con la comunidad; los motivos que lo han impulsado a delinquir o; la reincidencia.

Es de observar que, en estos grupos humanos existe un gran sentido de pertenencia comunitaria, de manera tal que, cuando se estima que una ofensa ha colocado en grave riesgo al propio sujeto colectivo (el pueblo o

⁸⁶ De la Torre Rangel, *op. cit.*, 74-75.

⁸⁷ Borja Jiménez, *Derecho indígena... op. cit.*, 20.

⁸⁸ Sánchez, *op. cit.*, 72; Mendiá Soto, "La justicia oral y comunal o'dam: un análisis desde los principios de vida y directrices jurídicas", 185-189; Adonon Viveros, "La conciliación: ¿un medio o un fin en la solución de conflictos?", 93-95.

⁸⁹ De la Torre Rangel, *op. cit.*, 75.

⁹⁰ Sobre esta sanción, véase en el derecho comparado la Sentencia T-523/97, Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional colombiana, Ponente: Carlos Gaviria Díaz, 15 de octubre de 1997, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/T-523-97.htm>.

⁹¹ Ávila Ordóñez, 961; Borja Jiménez, *Líneas básicas...*, *op. cit.*, 260.

⁹² Castro Rodríguez y Vásquez de la Rosa, *op. cit.*, 10.

la comunidad), a modo de autoconservación, puede aplicarse la sanción más drástica que, bajo este esquema, es la expulsión del individuo.

Puede verse que es en el ámbito de las sanciones en donde los sistemas normativos indígenas encontrarían mayores tensiones de cara a su armonización con el sistema ordinario y, en especial, con la propia Constitución. En contextos comparados, por ejemplo, sanciones como el fuste o latigazo han sido inclusive consideradas constitucionales (aunque, en nuestra perspectiva, bajo una interpretación sumamente amplia y de dudosa legitimidad constitucional).⁹³

A modo de guía, se observa que, aún en el caso de las sanciones, los intérpretes y operadores jurídicos han de abordar la cuestión bajo un perfil de lectura “intercultural” y no dar por descontado de inicio la contrariedad de una cierta sanción con los cánones constitucionales.⁹⁴

Antes que nada se requiere, conforme los dicta la propia CPEUM, saber identificar el contexto de referencia tomando en consideración a los “usos y costumbres” lo cual supone adentrarse en el contexto cultural para abordar la problemática mediante un diálogo recíproco que permita a los operadores jurídicos conocer cuál es el sentido y la relevancia que una cierta práctica cultural puede asumir en el contexto de referencia, es decir, conocer el punto de vista interno del pueblo o la comunidad, cuestión que no equivale a “compartir” esa visión pero sí al menos conocerla y tratar de darle una justificación bajo los cánones de la interpretación constitucional.

Lo anterior supone una interpretación teleológicamente orientada que permita encontrar respaldo constitucional. Sólo en los casos en los que una cierta práctica o sanción pudiese revelarse incapaz de ser reconducida a dichos cánones, habrá de concluirse en la restricción a la autonomía indígena por encontrarse, en el caso concreto, en colisión frente a otros derechos fundamentales cuya primacía, en tal situación, se estima prevalente.⁹⁵

⁹³ Sobre esta sanción planteamos comentarios más extensos en Maldonado Smith, *Torres de Babel... op. cit.*, 118-120.

⁹⁴ Sentencia recaída al Amparo Directo en Revisión 5008/2016, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Norma Lucía Piña Hernández, 10 de mayo de 2017, párr. 79. https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/KyqR3XgB_UqKst8osRtT/5008/2016.

⁹⁵ Así ha ocurrido, por ejemplo, cuando se limitó la libertad religiosa de los miembros de una comunidad indígena mediante la prohibición de todo credo diverso al mayoritario, véase la Sentencia recaída al Amparo en Revisión 1041/2019, *op. cit.* Sobre la relación de precedencia condicionada, Alexy, *Tres escritos sobre derechos fundamentales y la teoría de los principios*, 73.

Como se observa, en aquellos conflictos vinculados con la multiculturalidad, no existe una única regla a aplicar pues, no se pierda de vista que, el derecho a la autodeterminación y sus diversas formas de expresión son también derechos de orden fundamental que sólo podrán ser restringidos cuando, en un caso específico, tales derechos fundamentales se coloquen en conflicto y uno de ellos haya de ser preferido con relación al otro (en términos de Alexy, la relación de precedencia condicionada).⁹⁶

IV. LA INTERPRETACIÓN JUDICIAL

En este apartado se observará cómo la SCJN valida las consideraciones y estrategias de armonización que, en cierta medida, hemos adelantado al momento de referir algunas de las características generales de los sistemas normativos indígenas. Sin embargo, dicho proceder interpretativo ha tenido lugar ante la ausencia de disposiciones legislativas claras que permitiesen al operador e interprete resolver situaciones de competencia de manera inmediata brindando así certeza y seguridad a las partes involucradas.

Antes de abordar la interpretación judicial importa clarificar que, aunado a ello, la SCJN ha elaborado un protocolo específico en materia indígena. En términos generales, este protocolo insta a las autoridades judiciales a no perder de vista que, en México, la multiculturalidad es un hecho social y atendiendo a las obligaciones constitucionales de defensa a los derechos humanos y, en el caso concreto, de la libre determinación y autonomía indígena, en aquellos casos en los que se involucren pueblos y comunidades han de resolver bajo una perspectiva intercultural lo cual supone un diálogo con las culturas en cuestión para, a partir de ello, desentrañar el significado de una determinada práctica cultural y poder, en su caso, darle armonía bajo los principios constitucionales.⁹⁷

⁹⁶ La SCJN expresa: “en casos en que los sistemas normativos indígenas entren en conflicto con los derechos reconocidos por el orden jurídico estatal, lo que acontece es una colisión entre diversos derechos humanos: por un lado, la diversidad cultural y la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas y, por otro, aquellos que se estiman infringidos por los sistemas normativos indígenas. Todos ellos en su conjunto son derechos humanos reconocidos en los niveles constitucional y convencional, y, por ende, tienen relevancia jurídica para la resolución de los casos”, Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), *Protocolo para juzgar...*, *op. cit.*, 274.

⁹⁷ *Ibid.*, 4. Igualmente, véase la Sentencia recaída al Amparo Directo en Revisión 5008/2016, *op. cit.*, párr. 79.

En dicho protocolo se reconoce que, como parte de su libre determinación, los pueblos indígenas gozan de autonomía para determinar y aplicar sus sistemas normativos en lo que se denomina “jurisdicción especial indígena”, se dispone que las autoridades del Estado están obligadas a reconocer este derecho, esto es, no es potestativo,⁹⁸ en tanto que dichas normas son parte del “derecho mexicano”, además, como parte del derecho nacional, se sujetan a los límites constitucionales instituidos, en particular el respeto a los derechos humanos.⁹⁹ Asimismo, el protocolo señala que en caso de conflicto con las normas positivas de orden legal (las normas federales, estatales, municipales, etc.), la jurisdicción indígena tiene prelación con base en el principio de maximización de la autonomía, no así respecto de los principios constitucionales.¹⁰⁰

La SCJN hace suya la consideración de que “la concepción y vivencia cotidiana de los derechos humanos no es homogénea ni uniforme”.¹⁰¹ particularmente en el caso de los pueblos indígenas, lo cual, de ninguna manera supone que esas visiones alternativas sean negadas, antes bien, se requiere de una armonización que sólo puede lograrse mediante “interpretaciones contextualizadas de los valores que salvaguardan los derechos humanos”.¹⁰²

Así, y de manera coincidente con lo que hemos dicho líneas atrás, se requiere acudir, mediante ese diálogo intercultural, al punto de vista interno de una determinada práctica para materializar el imperativo de interpretación contextual y, hecho lo anterior, tratar de reconducir la práctica en cuestión a los parámetros de regularidad constitucional, este conocimiento de la cosmovisión indígena “es determinante para aplicar una perspectiva intercultural”.¹⁰³

La Corte comparte la opinión de que, actuar de manera contraria, esto es, resolviendo únicamente desde el punto de vista externo (el

⁹⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), *Protocolo para juzgar... op. cit.*, 57.

⁹⁹ *Ibid.*, 8.

¹⁰⁰ *Ibid.*, 94. En el mismo sentido se decantó la Sentencia recaída al Amparo Directo 6/2018, *op. cit.*, párr. 204.

¹⁰¹ Martínez, “El bloque intercultural jurídico. Protección de los estándares universales mediante un diálogo respetuoso”, 110, citado en Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), *Protocolo para juzgar... op cit.*, 8.

¹⁰² *Ibid.*, 8.

¹⁰³ Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), *Protocolo para juzgar... op cit.*, 47.

del operador)¹⁰⁴ y bajo un parámetro en el que la práctica en cuestión podría *per se* (y sin haber realizado el dialogo intercultural) ser considerada violatoria a los derechos humanos, sería un “prejuicio discriminatorio”¹⁰⁵ que no encontraría tutela constitucional en sociedades multiculturales como la nuestra.

En su experiencia, la SCJN además de reconocer, tutelar y promover el principio de la multiculturalidad,¹⁰⁶ ha incorporado estándares para el caso del pluralismo jurídico. Como se habrá apreciado en las notas al pie de página, una sentencia emblemática es el Amparo Directo 6/2018, en éste, la Corte expresó que, conforme al principio del multiculturalismo, en nuestro país no existe una suerte de monismo jurídico, sino de pluralismo en donde sujetos como los pueblos y comunidades indígenas pueden crear sus propias normas que asumen la connotación de derecho con el mismo valor jurídico que las normas positivas del Estado.¹⁰⁷

Asimismo, la SCJN ha expresado que en casos de pluralismo jurídico los juzgadores han de resolver conforme a una perspectiva intercultural, lo cual supone el diálogo entre sistemas normativos, en consecuencia, no debe darse por descontada ninguna visión sobre el mundo, sobre todo

104 Las categorías de punto de vista externo e interno son tomadas de Hart, *The concept of law*, 88. Se observa que la terminología empleada por la Corte es coincidente, aunque emplea la expresión de punto de vista “objetivo” y “subjetivo”, tal y como ocurre en la Sentencia recaída al Amparo Directo 29/2017, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 12 de junio de 2019: párr. 148. https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/1/2017/1/2_218845_4751.docx.

105 Martínez, *op. cit.*, 110.

106 Las sentencias en donde se reconoce el principio de la multiculturalidad son muchas, una muestra representativa son las siguientes: Sentencia recaída al Amparo Directo 6/2018, *op. cit.*, párr. 68 y 217; Sentencia recaída al Amparo en Revisión 1041/2019, *op. cit.*, párr. 165, 176 y 203; Sentencia recaída al Amparo en Revisión 603/2019, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 13 de enero de 2021, párr. 74. https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/M7III3kBNHmckC8LtO1E/Amparo%20en%20Revisi%C3%B3n%20603/2019; Sentencia recaída al Amparo Directo en Revisión 5465/2014, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 26 de abril de 2013, párr. 76, 81, 85, 91. https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/hTDv3XGb_UqKst8o84Rf/Amparo%20Directo%20en%20Revisi%C3%B3n%205465/2014.

107 Reafirmando lo que ya se comentó al inicio de este artículo, la SCJN expresa “La jurisdicción especial indígena, viene a romper con el monopolio Estatal de la administración de justicia permitiendo la convivencia de los diversos ordenamientos jurídicos existentes en su interior”, Sentencia recaída al Amparo Directo 6/2018, *op. cit.*, párr. 65. Asimismo: “la exigencia constitucional que implica el reconocimiento de la multiculturalidad que caracteriza a la Nación Mexicana y, por tanto, a la existencia y vigencia de distintos sistemas normativos dentro del territorio nacional: un sistema normativo conformado por las disposiciones jurídicas nacionales e internacionales del Estado central, y otro conformado por los usos y costumbre de los distintos pueblos y comunidades ...”, *Ibid.*, párr. 68.

la indígena pues, proceder así, sería una posición arbitraria y contraria a los principios de igualdad y no discriminación.¹⁰⁸

Tras este diálogo, si de los hechos se observa que los juzgadores se encuentran ante un conflicto en el que se manifiestan intereses exclusivos del pueblo y, además, si éste se encuentra en posibilidad de juzgar los hechos (si se dispone de un sistema normativo interno), la Corte ha indicado que debe declinarse la competencia del Estado y trasladarla a la del pueblo indígena para que sea éste, bajo su propio sistema normativo, el que juzgue.¹⁰⁹

A la par, la autonomía indígena manifestada en los sistemas normativos internos supone la capacidad del pueblo para determinar qué se juzga (cuáles son las faltas o conductas jurídicamente relevantes), cómo se juzga (el procedimiento), por quién se juzga (las autoridades tradicionales) y que sanciones pueden imponerse (la potestad punitiva). En suma, quedan comprendidas la totalidad de funciones que hacen parte del propio proceder judicial.¹¹⁰

Una cuestión de gran relevancia es que la SCJN ha entendido que los sistemas indígenas hacen parte del sistema jurídico mexicano y, en consecuencia, se encuentran sujetos al cumplimiento de los mismos principios constitucionales que han de observarse en la jurisdicción no indígena.

Ahora bien, lo anterior no quiere decir, ni mucho menos debe entenderse en el sentido de que los pueblos y comunidades indígenas, al estar sujetos a los principios constitucionales, deben replicar exactamente las instituciones que existen dentro de la jurisdicción

¹⁰⁸ Sentencia recaída al Amparo Directo en Revisión 5465/2014, *op. cit.*, párr. 85.

¹⁰⁹ La Corte hace referencia al Toca Penal 99/2013 donde jueces federales, tras tener un diálogo con la comunidad de Santiago Quiavicuzas, llegaron a la conclusión de que el asunto debía de ser juzgado por ésta, y no por las autoridades no indígenas bajo el principio de la maximización de la autonomía indígena. En tal caso se observó que el hecho afectaba intereses exclusivos de la comunidad, que ésta disponía de un sistema normativo propio y que quería y podía juzgar los hechos. Así, los tribunales federales declinaron su competencia en favor de la autoridad jurisdiccional indígena, además, en términos procesales, no había impedimento alguno en tanto que la Ley Orgánica del Poder Judicial de Oaxaca reconocía ya esta forma de jurisdicción. A tal efecto y, abonando a este trabajo, cabría reflexionar qué habría pasado si se tratara de un Estado de la federación en donde no se reconociera legalmente la jurisdicción indígena o, inclusive, en asuntos del orden federal donde tampoco se prevé esta jurisdicción al interior de la LOPJF. Como expresa la SCJN “la declinación de competencia es una alternativa que permite el adecuado ejercicio del derecho a la jurisdicción indígena cuando un órgano del Estado estime que el conocimiento y resolución de ciertos hechos corresponde a las autoridades tradicionales de la comunidad conforme a sus sistemas normativos” Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), *Protocolo para juzgar...*, *op. cit.*, 170-171. En mayor profundidad, véase: Martínez Ortega, *op. cit.*, 59-61.

¹¹⁰ Sentencia recaída al Amparo Directo 6/2018, *op. cit.*, párr. 62.

ordinaria. De ser así habría de caerse en el absurdo de, por ejemplo, requerirles la existencia de jueces formados en la escuela judicial, peritos, notarios, elecciones conforme a los sistemas de partidos y otras tantas figuras de este tipo. Una interpretación así haría nugatorio el derecho a la diferencia y a la autonomía indígena.

Precisamente, a fin de maximizar la autonomía indígena no se exige que dichas entidades (el pueblo y la comunidad) repliquen las categorías conceptuales del Estado mexicano, lo que sí se exige y, eventualmente puede revisarse por los jueces, es que las propias instituciones indígenas respeten el núcleo esencial básico de cada derecho fundamental, incluyendo los de carácter procedimental para que dichas medidas no puedan considerarse arbitrarias.¹¹¹ A tal efecto, para la Corte lo importante no es la constatación de las instituciones propias del derecho no indígena sino más bien el grado en el que son satisfechas las finalidades buscadas por esas instituciones.¹¹²

Lo anterior importante porque, para la Corte, la jurisdicción indígena supone que, las autoridades indígenas hacen parte de las autoridades del Estado mexicano y, en consecuencia, se encuentran obligadas al cumplimiento de las obligaciones básicas en materia de derechos humanos.¹¹³ Una de ellas, incluida dentro del deber de “respetar”, supone el no proferir actos de molestia de manera injustificada, esto es, respetar el debido proceso y sus diversos componentes (como el que exista una notificación, se permita saber de qué se le acusa, disponer de una defensa, aportar pruebas, garantía del derecho a la contradicción, etc.).¹¹⁴

En cuanto a los parámetros a observarse para la determinación de competencia (indígena u ordinaria), la SCJN ha dispuesto que los juzgadores deben de partir de un análisis en el que pueda acreditarse, primeramente, si el pueblo o comunidad conserva sus sistemas normativos y sí, tras lo anterior, se vislumbra la observancia de los derechos humanos. En este último caso, como se ha indicado, la Corte apela a no prejuizar desde la visión occidental, sino a realizar un diálogo intercultural a partir del cual, en su caso, pueda hacerse

¹¹¹ *Ibid.*, párr. 213.

¹¹² *Ibid.*, párr. 204.

¹¹³ Con relación a estas obligaciones: Pinto, *Temas de derechos humanos*, 47-50.

¹¹⁴ Sentencia recaída al Amparo en Revisión 1041/2019, *op. cit.*, párr. 219.

una interpretación constitucionalmente orientada.¹¹⁵ Reunidos tales elementos, el pueblo o comunidad podría conocer del caso en cuestión.

Para la Corte, otro parámetro a observarse en la determinación de la competencia es el principio de maximización de la autonomía indígena por lo que, en caso de duda, habrá de privilegiarse el mismo. Este principio se aplica, por ejemplo, cuando existe duda respecto de qué autoridad es la competente o, incluso, cuando pudiera vislumbrarse un conflicto entre normas con rango de ley (no principios constitucionales) en cuyo caso primarán los usos y costumbres indígenas.¹¹⁶

A la par, la Corte ha dispuesto diversos criterios que han de observarse para determinar la competencia, mismos que depende de cada caso, no son absolutos, y han de aplicarse conforme al principio de maximización de la autonomía, estos criterios son: el personal, el territorial, el objetivo y el institucional.

El criterio personal remite a los sujetos que se ven involucrados, si todas las partes son indígenas (ya sea del mismo pueblo o comunidad) o bien, si existen personas indígenas y no indígenas. En el primer caso, además, debe valorarse el bien jurídico afectado, si se encuentra previsto en ambos ordenamientos jurídicos o si sólo de manera exclusiva en alguno de ellos. En el caso de que sólo esté presente en el sistema no indígena (por ejemplo, delitos fiscales), conocerán las autoridades del Estado; en el caso de que sea exclusivo del sistema indígena, las autoridades indígenas (por ejemplo, conductas referidas a la brujería).

El caso más complejo es, sin duda, cuando el bien jurídico es contemplado en ambos sistemas, en estos casos, no existe una respuesta única y, para la Corte, deberá valorarse: 1. La conciencia de identidad étnica del imputado; 2. Los usos y costumbres; 3. El eventual grado de aislamiento (que, por ejemplo, podría dar lugar a errores de tipo o de prohibición); 4. La conciencia sobre la ilicitud de la conducta (el error culturalmente motivado)¹¹⁷ y; 5. El efecto de la sanción sobre la persona.¹¹⁸

Tratándose de conductas en las que se vean involucrados tanto indígenas como no indígenas, respecto de las personas indígenas se observarán los

115 Sentencia recaída al Amparo Directo en Revisión 5465/2014, *op. cit.*, párr. 85.

116 Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), *Protocolo para juzgar...*, *op. cit.*, 149.

117 Véase Hurtado Pozo, *op. cit.*, 83-86.

118 Sentencia recaída al Amparo Directo 6/2018, *op. cit.*, párr. 177-182.

parámetros anteriores, tratándose de los no indígenas, en principio conocerá la jurisdicción ordinaria (así, por ejemplo, no tendría ningún sentido la función de reinserción social de la pena del sistema indígena para quien no es indígena)¹¹⁹ pero, en algunos casos, podrá conocer la jurisdicción indígena, siempre que la persona no indígena así lo manifieste.¹²⁰

El siguiente factor es el territorial y remite a dónde ocurrieron los hechos. Para los pueblos y comunidades indígenas el factor territorial tiene una componente de vital importancia pues existe una conexión especial de éstos con su territorio originario, así como con ciertos lugares que consideran sagrados. Este criterio no es exclusivo y en complemento con otros criterios (como el personal) puede ser una herramienta para reforzar la determinación de competencia. Así, este reforzamiento hacia la jurisdicción especial indígena puede darse cuando la conducta se comete en territorio indígena o en sitios o lugares de especial trascendencia para el pueblo o la comunidad.¹²¹

El factor objetivo remite con exclusividad al bien jurídico que, como se ha visto, también se valora en el factor personal. Si el bien jurídico es exclusivo del pueblo o la comunidad, conoce ésta, si sólo es del Estado conoce la jurisdicción ordinaria y, si es de ambos, se determina la competencia bajo los parámetros vistos con antelación.¹²²

Finalmente, el factor institucional remite a la existencia de instituciones propias capaces de estar en posibilidad de conocer y resolver sobre el hecho en cuestión.¹²³ Como ya se adelantó, se trata de un criterio elemental, sin el cual, los anteriores factores no podrían tener vigencia.

De esta manera, si en un caso concreto se reúnen los factores anteriores no cabrá duda de que la competencia corresponderá a la jurisdicción indígena o, si, por el contrario, no se reúnen, a la jurisdicción ordinaria. En algunos casos, sin embargo, deberán ponderarse los criterios y determinar a cuál de ellos dar especial valencia sin perder de vista la lectura intercultural que ha de hacerse del derecho.

119 Ávila Ordóñez, *op. cit.*, 968.

120 Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), *Protocolo para juzgar...*, *op. cit.*, 151.

121 Sentencia recaída al Amparo Directo 6/2018, *op. cit.*, párrs. 183-187.

122 *Ibid.*, párrs. 188-191.

123 *Ibid.*, párrs. 192-197.

Como colofón de este apartado, se observa que la SCJN reconoce por vía interpretativa la existencia de una jurisdicción especial indígena y, además, el carácter de autoridades y, en consecuencia, de eventuales actos de autoridad proferidos por parte de pueblos y comunidades indígenas, aspecto que, por ejemplo, los sujetaría (a dichas autoridades) al régimen normativo a observarse por parte de toda autoridad pública, incluidas herramientas de defensa como lo sería el propio juicio de amparo (frente actos de autoridad).¹²⁴ Sin embargo, este reconocimiento se ha hecho por vía de interpretación ante la ausencia de una normativa procedimental clara que reconozca legalmente la jurisdicción especial indígena en el orden federal.

V. RETOS Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD BAJO UNA PERSPECTIVA LEGISLATIVA

Como ha quedado ya señalado, el pluralismo jurídico es una de las manifestaciones de la libre determinación y éste supone, en primer término, reconocer la paridad existente entre las instituciones indígenas y las instituciones del Estado. De aquí se sigue que, si un pueblo indígena dispone de sus propias autoridades tradicionales, si tiene instituciones que le permitan definir lo lícito de lo ilícito y, si dichas normas son en general armonizables con la CPEUM, en consecuencia, se encuentra facultado para conocer y resolver aquella cuestión que surja en el seno de la comunidad y que afecte a ésta.

Como también se ha dicho en la introducción, la temática indígena concierne a todas las autoridades del Estado, ya sean federales, estatales o municipales en sus diversos ámbitos de competencia. En la materia local, serán las autoridades de los estados las que determinen las reglas para la armonización del derecho indígena con el derecho positivo del Estado y, en el ámbito federal, el Congreso de la Unión debe hacer lo propio, tal y como ya se ha hecho en el CNPP.

¹²⁴ Una hipótesis que, en realidad, ya ha ocurrido, véase Sentencia recaída al Amparo en Revisión 202/2021, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, 29 de septiembre de 2021, https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_publicas/HTDv3XgB_UqKst8o84Rf/Amparo%20Directo%20en%20Revisi%C3%B3n%205465/2014, donde la SCJN determinó la procedencia del amparo ante un acto de autoridad indígena.

Es de indicar que, inclusive, esta situación es una obligación de orden constitucional a fin de efectivizar la libre determinación y autonomía indígena instituida en el artículo 2o. de la CPEUM. Así, en el ya multicitado Amparo Directo 6/2018 la SCJN expresó que, respecto de las autoridades del Estado:

existe constitucional y convencionalmente la obligación... de establecer en sus normas secundarias, procedimientos eficaces a través de los cuales, individual o colectivamente, los pueblos indígenas tengan la posibilidad real y efectiva de lograr la validación de las resoluciones emitidas con motivo de sus sistemas normativos, esto es, que logren darle fuerza o firmeza a dichas resoluciones, a través de diversos mecanismos que deben establecer las leyes secundarias, en aras de que se determine que el conocimiento de ciertos hechos o conflictos no corresponde a la jurisdicción ordinaria, sino a la jurisdicción especial indígena.¹²⁵

Pues bien, no en todos los estados de la federación existen normas que dispongan cómo se realiza la armonización entre la justicia indígena y la justicia ordinaria (a modo de como se presentó en los ejemplos de Oaxaca y de Guerrero), ni tampoco se ha realizado tal ejercicio de armonización en las normas que son competencia del Congreso de la Unión. La consecuencia de esta situación es que, o bien, existe una regulación disímil o incluso ni siquiera se prevé, tal y como ocurre en el CNPCF o en la LOPJF.¹²⁶

De esta manera, ante la existencia de un vacío normativo, las reglas de cuándo procede la denominada *jurisdicción indígena* y cuándo la *jurisdicción ordinaria* han sido determinadas, en términos muy genéricos, por vía de interpretación judicial. Ello nos ha dado algunos parámetros de cómo proceder en estos casos, ciertas directrices o principios que, se reitera, han sido emitidos ante la ausencia de normas procedimentales claras que corresponderían ser abordadas, en lo específico, por las autoridades legislativas del Estado, incluyendo al Congreso de la Unión.

¹²⁵ Sentencia recaída al Amparo Directo 6/2018, *op. cit.*, párr. 58.

¹²⁶ Sobre la ausencia de disposiciones que reconozcan en el pluralismo más allá del CNPP, véase: López Sarabia, *op. cit.*, 168.

En el derecho comparado, Beatriz Sánchez es de la misma opinión al indicar que, en el terreno de la multiculturalidad, es el Parlamento en donde debería ser discutida y debatida esta situación pues es aquí en donde convergen la pluralidad del país y en donde se crean las condiciones de legitimidad de una norma.¹²⁷ Sobre el particular, también es de advertir, que a fin de respetar los principios de la multiculturalidad, la maximización de autonomía, la participación y la propia dignidad de los pueblos y comunidades indígenas, afroamericanas y equiparables, toda norma en la materia, incluyendo aquellas dirigidas a determinar las reglas de competencia entre las jurisdicciones, ha de ser consultada a los colectivos interesados, caso contrario, el procedimiento resultará inconstitucional.¹²⁸

Ahora bien, nutridos de la experiencia que la SCJN ha elaborado en este tema, sí que podrían ser empleadas sus reflexiones como insumo para una eventual armonización legislativa, tanto de los estados de la federación como por parte de la normativa que es competencia del H. Congreso de la Unión. En relación con este último, hemos identificado que la normativa más adecuada sería la de orden procedimental, en especial el CNPP, el CNPCF y la LOPJF.

En el caso de la normativa penal existe ya esta armonización, aunque bien podría ser enriquecida bajo los parámetros señalados en este artículo, en el caso del CNPCF se evidencia una ausencia absoluta de la cuestión, al igual que en la LOPJF donde cabría un reconocimiento de la jurisdicción especial indígena que permitiera vías de armonización con las autoridades judiciales federales (siendo la jurisdicción indígena una forma específica de jurisdicción del propio Estado mexicano).

Finalmente, una última reflexión pasa por la conveniencia de reconocer la jurisdicción indígena al interior del cuerpo de leyes

127 “[N]o son los tribunales el espacio más apropiado para establecer las reglas que deben guiar las relaciones interculturales. Pero ello requiere una precondition: una sociedad dispuesta a mirarse a sí misma como pluriétnica y multicultural”, Sánchez, *op. cit.*, 61, más adelante, la misma autora reitera: “La Corte se encuentra en el incómodo papel de fallar sobre sistemas y formas de ver el mundo que no comprende y, pese a sus esfuerzos, no ha podido asumir una posición neutral, tal vez porque no es posible hacerlo. Es entonces indispensable encararlo y hacerlo explícito. Además, no es un juez blanco —ni unipersonal ni colectivo— el llamado a definir las reglas de las relaciones interculturales. Éstas, si se pretenden respetuosas de la diversidad, deben ser elaboradas tras un proceso de diálogo y concertación entre los actores involucrados. Un proceso así toma tiempo, y no son los tribunales los espacios apropiados para su desarrollo”, *Ibid.*, 95.

128 Maldonado Smith, “Posibles directrices en la regulación de una eventual ley de consulta a pueblos indígenas y afrodescendientes”, 59-62.

señalado pues, si bien es cierto que por vía de la interpretación judicial queda claro la existencia de un derecho indígena con la misma valía que la del derecho positivo, ello no siempre se reconoce en los hechos por parte de los operadores jurídicos y es necesario acudir hasta una instancia judicial para que sea ésta la que termine por reconocer el hecho empírico, reconocido constitucionalmente, de los sistemas normativos indígenas. Así, un reconocimiento legal abonaría en términos de equiparación normativa de estos sistemas contribuyendo a erosionar viejos atavismos e, inclusive, prácticas discriminatorias por las que no se toma en su real dimensión la importancia y la trascendencia del derecho indígena.

En el siguiente apartado, el de conclusiones, presentamos los hallazgos derivados del estudio normativo e interpretativo que se ha realizado y que podrían ser explorados *de lege ferenda* en esta temática.

VI. CONCLUSIONES

A modo de conclusiones podemos señalar las siguientes:

Primera. Los pueblos y comunidades indígenas, afro mexicanas y equiparables gozan del derecho a la libre determinación. Tal derecho se ejerce mediante diversas formas de autonomía, una de ellas es la que se refiere al pluralismo jurídico, esto es, la facultad para que tales colectivos dispongan de sus propias normas en la resolución de sus conflictos internos. La libre determinación y la autonomía expresada en las propias normas indígenas encuentra asidero constitucional en el artículo 2o., apartado A, fracción II, de la CPEUM, así como en instrumentos internacionales vinculantes para México, como la Convención 169 de la OIT y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; asimismo, en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en los propios criterios del Poder Judicial de la Federación.

Segunda. Los sistemas normativos indígenas (y de los colectivos equiparables) conforman un “derecho indígena” que viene reconocido por la propia CPEUM, la cual, no otorga facultad alguna, antes bien, reconoce un hecho fáctico que consiste en la existencia de un derecho propio, anterior al propio Estado mexicano y a su derecho positivo e, incluso, con un valor normativo equiparable (salvo tratándose de las

disposiciones constitucionales). En consecuencia, todas las autoridades del Estado se encuentran obligadas a reconocer y respetar dicho derecho. La confluencia del derecho indígena y el derecho positivo plantea la existencia de un pluralismo jurídico, el cual es reconocido por la SCJN y que requiere de normas claras de armonización.

Tercera. El parámetro interpretativo para la armonización viene dado desde la CPEUM bajo el criterio hermenéutico del respeto a los derechos humanos, en especial los de las mujeres. Sin embargo, los derechos humanos, leyes, prácticas culturales y el propio derecho admiten interpretaciones contextualizadas que pueden alcanzarse mediante diálogos interculturales. A través de estos diálogos puede conocerse el punto de vista interno, con el cual, el hecho en cuestión podría ser reconducido a los parámetros de regularidad constitucional que permitan armonizar su vigencia. La SCJN dispone de una clara línea jurisprudencial en donde los operadores no pueden juzgar únicamente bajo su perspectiva externa, sino que tienen que acudir al contexto cultural de referencia (punto de vista interno) y, proceder de manera contraria, sería contrario al principio de la multiculturalidad (en tanto que podría basarse en prejuicios y ser discriminatorio).

Cuarta. Realizado el diálogo intercultural, los operadores jurídicos podrían declinar su competencia en favor del sistema normativo indígena. Actualmente sólo existen criterios generales en materia penal, expresados en el CNPP, no así en materia civil y familiar, como tampoco una jurisdicción especial reconocida por vía de la LOPJF. Como consecuencia, la SCJN ha fijado criterios que permitirían dar claridad, ante la ausencia de normas, respecto de en qué casos correspondería juzgar al pueblo o la comunidad y en cuáles a los tribunales del Estado. En todo caso, tiene que realizarse el diálogo intercultural para poder llegar a una respuesta.

Quinta. Para determinar cuándo corresponde juzgar al pueblo o a la comunidad, el operador debe cerciorarse primeramente de que exista un sistema normativo indígena y que pueda armonizarse con los principios constitucionales (para ello se requiere del diálogo intercultural). Hecho lo anterior, el operador puede determinar la competencia bajo los criterios personal, de territorio, objetivo o de bien jurídico e institucional. Asimismo, deberá guiarse bajo los principios de la multiculturalidad y la maximización de la autonomía.

Sexta. Es importante que los operadores jurídicos sepan identificar cuándo se encuentran ante un sistema normativo indígena y cuáles son sus particularidades. Algunas de estas características son: cada práctica cultural, expectativas de comportamiento y su sanción han de ser interpretadas en el contexto interno de referencia; muchos sistemas indígenas son orales, dinámicos y pragmáticos; el derecho indígena dispone de una unidad de materia y conjuga elementos mágico-religiosos; los sistemas indígenas suelen regirse por relaciones causales, simbólicas y naturalistas; los pueblos y comunidades disponen de sus propias autoridades tradicionales legitimadas para impartir justicia y; en los sistemas normativos indígenas la pena y su sanción se dirigen al equilibrio y supervivencia del sujeto colectivo, lo cual supone también procedimientos de “reincorporación” para quien ha faltado a los códigos de conducta.

Séptima. Las normas que determinan la competencia indígena o de las autoridades positivas del Estado tienden a ser normas locales; sin embargo, existen casos en donde existiría competencia del Congreso de la Unión para determinar cómo proceder en estos casos. El CNPP dispone un criterio general que podría ser complementado con las observaciones aquí presentadas, sin embargo, también sería un área de oportunidad la reforma al CNPCF a fin de contemplar reglas claras que permitan saber cuándo conocerá una autoridad indígena y cuándo una autoridad del derecho positivo. Asimismo, también sería oportuna la reforma a la LOPJF para reconocer en esta ley la jurisdicción especial indígena en aquellos casos que pudieran ser competencia de autoridades federales (por ejemplo, delitos en materias federales o concurrentes). En este último caso, además, se permitiría incorporar por vía legislativa a las autoridades indígenas dentro de las autoridades del Estado, cuestión que facilitaría el reconocimiento de sus decisiones, su equivalencia y homologación.

Octava. Se recuerda que, conforme al enfoque de la multiculturalidad y al principio de maximización de autonomía, no corresponde a las autoridades del Estado determinar el contenido del derecho indígena, éste corresponde con exclusividad al propio pueblo o comunidad; las autoridades positivas del Estado únicamente pueden corroborar que en el procedimiento indígena se hayan respetado los principios constitucionales y, al hacerlo, los operadores también deben de partir de una interpretación multicultural del derecho.

Novena. Finalmente, toda modificación legislativa en vía *de lege ferenda* habría de contar con la participación de los pueblos y comunidades indígenas conforme a su derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada. No hacerlo sería contrario al enfoque de la multiculturalidad y pudiera dar pauta a cuestionar la constitucionalidad del proceso legislativo.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Adonon Viveros, Akuavi. “El derecho en la práctica: Juzgados de Paz y Conciliación Indígena en los Altos de Chiapas”. En Orantes García, José Rubén y Araceli Burguete Cal y Mayor (coords). *Justicia indígena, derecho de consulta, autonomías y resistencias*. San Cristóbal de las Casas: Centro de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Chiapas y la Frontera Sur-Universidad Nacional Autónoma de México, 2018: 77-108. <https://www.cimsur.unam.mx/index.php/publicacion/obra/136>.
- . “La conciliación: ¿un medio o un fin en la solución de conflictos?”. En Huber, Rudolf, Juan Carlos Martínez, Cécile Lachenal y Rosembert Ariza. *Hacia sistemas jurídicos plurales. Reflexiones y experiencias de coordinación entre el derecho estatal y el derecho indígena*. Ciudad de México: Colección Fundación Konrad Adenauer, 2008: 87-117. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=d42df12d-a8a8-6858-d603-b3b167e9ce91&groupId=252038.
- Alexy, Robert. *Tres escritos sobre derechos fundamentales y la teoría de los principios*. Traducido por Carlos Bernal Pulido. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003.
- Ávila Ordóñez, María Paz. “El derecho penal indígena: entre la diversidad y los derechos humanos”. *American University International Law Review* 28, n.º 4 (2013): 943-974. <https://digitalcommons.wcl.american.edu/auilr/vol28/iss4/3/>
- Basile, Fabio. *Immigrazione e reati culturalmente motivati. Il diritto penale nelle società multiculturali*. Milán: Editorial Giuffrè, 2010.

- Bauman, Zygmunt. *La cultura en el mundo de la modernidad líquida*. Traducido por Lilia Mosconi. Ciudad de México: Editorial Fondo de Cultura Económica, 2019.
- Borja Jiménez, Emiliano. “Derecho indígena, sistema penal y derechos humanos”. *Nuevo Foro Penal* 73, n.º 5 (julio-diciembre 2009): 11-46. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3822976.pdf>
- . “Líneas básicas de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana y los derechos indígenas”. En Borja Jiménez, Emiliano (coord.). *Diversidad cultural. Conflicto y derecho: nuevos horizontes del derecho de los pueblos indígenas en Latinoamérica*, Colección Monografías 419, Valencia: Tirant lo Blanch, 2006: 259-372. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=664490>
- Burguete Cal y Mayor, Araceli. “El gobierno indígena en Chiapas: una discusión contemporánea”. En Orantes García, José Rubén y Araceli Burguete Cal y Mayor (coords.). *Justicia indígena, derecho de consulta, autonomías y resistencias*. San Cristóbal de las Casas: Centro de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Chiapas y la Frontera Sur-Universidad Nacional Autónoma de México, 2018: 273-303. <https://www.cimsur.unam.mx/index.php/publicacion/obra/136>.
- Caminal Badia, Miquel. “La representación y el parlamento”. En Caminal Badia, Miquel (ed.). *Manual de Ciencia Política*. 2.ª ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2005: 405-426.
- Castro Rodríguez, Angélica y Vásquez de la Rosa, Miguel Ángel. *Seminario reconstitución de los sistemas políticos en municipios indígenas de Oaxaca*. Oaxaca de Juárez: Editorial EDUCA, 2004.
- Chimbo Villacorte, Diego Fernando. “El error de prohibición en la justicia indígena”. *Derecho penal y criminología* 37, n.º 103 (julio 2017): 35-51.
doi: <https://doi.org/10.18601/01210483.v37n103.03>
- Correas, Óscar. “La propiedad. Reflexiones sobre la propiedad en el mundo indígena”. En Correas, Óscar (coord.). *Pluralismo jurídico. Otros horizontes*. 2.ª ed. Colección Derecho y Sociedad. Ciudad de México: Ediciones Coyoacán, 2017: 121-195.

- . “Teoría del derecho y mundo indígena”. En Correas, Óscar (coord.). *Derecho indígena mexicano I*. 2.^a ed., Colección Derecho y Sociedad. Ciudad México: Ediciones Coyoacán, 2012: 17-188.
- CruzRueda, Elisa. “Principios generales del derecho indígena”. En Huber, Rudolf, Juan Carlos Martínez, Cécile Lachenal y Rosembert Ariza. *Hacia sistemas jurídicos plurales. Reflexiones y experiencias de coordinación entre el derecho estatal y el derecho indígena*. Ciudad de México: Colección Fundación Konrad Adenauer, 2008: 29-50. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=d42df12d-a8a8-6858-d603-b3b167e9ce91&groupId=252038 .
- De la Torre Rangel, Jesús Antonio. *El derecho que sigue naciendo del pueblo. Movimientos sociales y pluralismo jurídico*. Ciudad de México: ediciones Coyoacán, 2012.
- Fuchs, Marie-Christine. “Casos prácticos”. En Fuchs, Marie-Christine (ed.). *Pluralismo jurídico. Manual para la práctica de la justicia intercultural*. 2.^a ed. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2020: 21-26. <https://www.kas.de/documents/271408/4591369/Manual+pluralismo+WEB.pdf/56ec34af-5755-0b6e-0908-c8cf66c6cce?version=1.0&t=1608564923021> .
- Grossi, Paolo. *Ritorno al diritto*. 5.^a ed. Bari: Editorial Laterza, 2015.
- Hart, Herbert L.A. *The concept of law*. 2.^a ed. Nueva York: Editorial Clarendon Press, 1994.
- Höffe, Otfried. *Derecho intercultural*. Traducido por Rafael Sevilla. Barcelona: Editorial Gedisa, 2008.
- Hurtado Pozo, José. “Derecho penal y diferencias culturales: el caso peruano”. *Derecho penal y criminología* 29, n.º 86-87 (diciembre 2008): 83-86. <https://revistas.ueexternado.edu.co/index.php/derpen/article/view/617> .
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). *Estadísticas a propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas*, 2022, comunicado de prensa 430/22. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_PueblosInd22.pdf
- Kalinsky, Beatriz. *Justicia, cultura y derecho penal*. Buenos Aires: Editorial Ad Hoc, 2000.
- Kymlicka, Will. *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity*. Nueva York: Oxford University Press, 2007.

- López Bárcenas, Francisco. “Ensayo sobre la ceguera... jurídica. Las teorías jurídicas y el derecho entre los Ñuú Savi”. En Correas, Óscar (coord.). *Pluralismo jurídico. Otros horizontes*. 2.^a ed. Ciudad de México: Ediciones Coyoacán, 2017: 67-120.
- López Sarabia, Tomás. “El ejercicio del pluralismo jurídico en el Sistema Jurídico Mexicano”. En López Bárcenas, Francisco (coord.). *El pensamiento indígena contemporáneo*. Ciudad de México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018: 163-174. <https://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/2019/000297986/000297986.pdf>
- Maldonado Smith, Mario Eduardo. “Posibles directrices en la regulación de una eventual ley de consulta a pueblos indígenas y afrodescendientes”. *Quorum Legislativo* 138, (junio 2022): 55-96. <https://portalhcd.diputados.gob.mx/PortalWeb/Micrositios/edc19728-d484-4cfd-ba42-e4501170f621/PUBLICACIONES/QUORUM%20LEGISLATIVO/Quorum-136.pdf>
- . “Defensa de un modelo principalista en sociedades complejas y plurales”. *Iuris Tantum* 37 (enero-junio 2023): 96-124. doi: <https://doi.org/10.36105/iut.2023n37.04> .
- . “Pluralidad y conflicto en sistemas normativos indígenas: Posibles vías de armonización en contextos constitucionales y democráticos, el caso de San Bartolo Coyotepec, México”. *Revista General de Derecho Público Comparado* 34 (diciembre 2023): 84-113. https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?numero=34&id=14 .
- . *Estado, multiculturalismo y derechos humanos*. Colección Posgrado. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.
- Margalit, Avishai y Raz, Joseph. “National Self-Determination”. *Journal of Philosophy* 87, n.º 9 (1990): 439-461. doi: <https://doi.org/10.2307/2026968> .
- Martínez de Bringas, Asier. “Los sistemas normativos indígenas en el marco del pluralismo jurídico. Un análisis desde los derechos indígenas”. *Revista de Derecho Político* 86, n.º 1 (enero-abril 2013): 411-444. doi: <https://doi.org/10.5944/rdp.86.2013.12140> .

- Martínez Ortega, Gerardo. *Jurisdicción indígena: Herramientas para fortalecer la impartición de justicia y el ejercicio de derechos*. Oaxaca de Juárez: Centro Profesional Indígena de Asesoría, Defensa y Tradición, 2021. <http://juristadelfuturo.org/wp-content/uploads/2022/02/Jurisdiccion-Indigena-Herramientas-para-fortalecer-imparticion-de-justicia-juristadelfuturo-org.pdf>.
- Martínez, Juan Carlos. “Del bloque de constitucionalidad al bloque intercultural jurídico”. En Fuchs, Marie-Christine (ed.). *Pluralismo jurídico. Manual para la práctica de la justicia intercultural*. 2.^a ed. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2020: 110-114. <https://www.kas.de/documents/271408/4591369/Manual+pluralismo+WEB.pdf/56ec34af-5755-0b6e-0908-c8cf66c6ccef?version=1.0&t=1608564923021>.
- Méndez García, Porfirio. *Servir al mundo indio en su religiosidad. Experiencia y propuesta de evangelización desde la Mayordomía*. Tepeji del Río de Ocampo: Editorial U’ene, 2001.
- Mendía Soto, Honorio. “La justicia oral y comunal o’dam: un análisis desde los principios de vida y directrices jurídicas”. En López Bárcenas, Francisco (coord.). *El pensamiento indígena contemporáneo*. Ciudad de México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018: 175-190. <https://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/2019/000297986/000297986.pdf>.
- Muñoz de la Cruz, Maximino. “Justicia indígena wixárika”. En López Bárcenas, Francisco (coord.). *El pensamiento indígena contemporáneo*. Ciudad de México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018: 213-224. <https://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/2019/000297986/000297986.pdf>.
- Olivé, León. *Multiculturalismo y pluralismo*. Ciudad de México: Editorial Paidós, 1999.
- Orantes García, José Rubén. “Los ab’teletik y sus roles en la justicia indígena de los tseltales de los Altos de Chiapas”. En Orantes García, José Rubén y Araceli Burguete Cal y Mayor (coords.). *Justicia indígena, derecho de consulta, autonomías y resistencias*. San Cristóbal de las Casas: Centro de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Chiapas y la Frontera Sur-Universidad Nacional Autónoma de México, 2018: 109-136. <https://www.cimsur.unam.mx/index.php/publicacion/obra/136>.

- Pinto, Mónica. *Temas de derechos humanos*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2009.
- Raz, Joseph. *La ética en el ámbito público*. Traducido por Marta Luz Melón. Barcelona: Editorial Gedisa, 2001.
- Ruggiu, Ilenia. *Il giudice antropologo*. Roma: Franco Angeli Editores, 2013.
- Sánchez Botero, Esther. “Aproximación desde la antropología jurídica a la justicia de los pueblos indígenas”. En De Sousa Santos, Boaventura y Mauricio García Villegas (coords.). *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Tomo II. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2004: 159-199.
- Sánchez, Beatriz Eugenia. “El reto del multiculturalismo jurídico. La justicia de la sociedad mayor y la justicia indígena”. En De Sousa Santos, Boaventura y Mauricio García Villegas (coords.). *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Tomo II. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2004: 5-142.
- Sen, Amartya. *Identity And violence. The illusion of Destiny*. Nueva York: Editorial Penguin Books, 2006.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). *Protocolo para juzgar con perspectiva intercultural: personas, pueblos y comunidades indígenas*, Ciudad de México: Dirección General de Derechos Humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2022. <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/protocolos-de-actuacion/en-casos-que-involucren-derechos-de-personas-comunidades-y-pueblos> .
- Vásquez de la Rosa, Miguel Ángel y Angélica Castro Rodríguez. *Manual. Indicadores de participación ciudadana en regiones indígenas de Oaxaca*. Oaxaca de Juárez: Editorial EDUCA, 2008.
- Villodre Bernabé, María del Mar. “Pluriculturalidad, multiculturalidad e interculturalidad, conocimientos necesarios para la labor docente”. *Revista Educativa Hekademos* 11 (junio 2012): 67-76. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4059798> .
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Observación General no. 23. Derechos de las minorías (art. 27)*. Nueva York: Comité de Derechos Humanos, 1994. <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler>.

Otras

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre
Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos
Indígenas.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

EL PRECEDENTE JUDICIAL Y SU INCORPORACIÓN AL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

JUDICIAL PRECEDENT AND ITS INCORPORATION INTO THE MEXICAN LEGAL SYSTEM

Josué Antonio HERNÁNDEZ OSORIO¹

RESUMEN: La reforma al Poder Judicial del 2021 trajo importantes cambios para el sistema judicial, entre los cuales posiblemente la jurisprudencia por precedentes sea uno de los más importantes. El precedente es una figura que pertenece al derecho anglosajón y que se ha insertado como el nuevo modelo de creación de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, la reforma al Poder Judicial conservó el sistema de reiteración de jurisprudencia para Tribunales Colegiados con lo cual actualmente en nuestro país se cuenta con ambos sistemas de generación jurisprudencial. El presente estudio se propone identificar mediante el análisis comparativo las variaciones producidas al sistema jurisprudencial, concentrándose en los principales problemas de creación y aplicación de la jurisprudencia, a fin de aportar elementos teóricos al ámbito parlamentario para su consideración y posibles reformas.

PALABRAS CLAVE: precedente judicial, jurisprudencia, creación de líneas jurisprudenciales, función judicial.

ABSTRACT: *The 2021 Judicial Reform brought significant changes to the judicial system, among which judicial precedent is possibly one of the most important. The precedent is a concept from Anglo-Saxon law and has been introduced as the new model for creating jurisprudence by the Supreme Court of Justice of the Nation. However, the judicial reform retained the system of reiteration of jurisprudence by Collegiate Tribunals, so that currently in our country, both systems of jurisprudential generation are in place. This study aims to identify, through comparative analysis, the variations produced in the jurisprudential system, focusing on the main problems of the creation and application of jurisprudence. The purpose is to provide theoretical elements to the parliamentary sphere for consideration and potential reforms.*

KEYWORDS: *Judicial precedent, jurisprudence, creation of jurisprudential lines, judicial role.*

¹ Investigador A en el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

“El Estado de Derecho es la específica excelencia del derecho”.

Rolando Tamayo y Salmorán,
Introducción al estudio de la Constitución.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Conceptualización del precedente judicial.* III. *El precedente vinculante anglosajón.* IV. *Análisis comparativo del Sistema Jurisprudencial mexicano antes de la reforma de 2021 y el nuevo modelo de precedentes.* V. *El papel estratégico del Poder Legislativo en la evolución de la Ley de Amparo y la implementación del sistema de precedentes.* VI. *Conclusiones.* VII. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

El sistema jurisprudencial en México se desarrolla y construye eminentemente de las resoluciones que fijan criterios derivados del juicio de amparo y la doctrina concentra su análisis en los aspectos formales de dicho sistema,² es decir: la manera, los procedimientos y el tipo de tesis que emiten los órganos judiciales al crear jurisprudencia.

De acuerdo con la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Ley de Amparo), las autoridades facultadas para fijar jurisprudencia son la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), los Plenos Regionales, y los Tribunales Colegiados de Circuito.

Es importante mencionar que en nuestro país existen diversas autoridades jurisdiccionales facultadas para fijar jurisprudencia en el ámbito de su competencia, tales como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Tribunal Electoral), de acuerdo con lo establecido en el artículo 214 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de acuerdo con los artículos 17, 18, 20 68, 69 y 70 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; o el Tribunal Superior

² Cfr. Nieto Castillo, “Jurisprudencia e interpretación jurídica”, 697.

Agrario, en cumplimiento del artículo 9 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Este trabajo se concentra en la jurisprudencia emitida por los tribunales federales de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Amparo, a efecto de delimitar el ámbito de la investigación. Es mediante el método comparativo que se plantea el análisis jurídico del sistema de creación de jurisprudencia mexicano, contrastando el mecanismo insertado en la Ley de Amparo en la reforma judicial del 2021 con el modelo jurisprudencial previo.

La reforma de 2021 implicó cambios significativos al interior del Poder Judicial, tales como la reorganización de los tribunales federales, la creación de Plenos Regionales y la implementación del Sistema Profesional de Carrera Judicial; sin embargo, uno de los aspectos más importantes de la reforma se encuentra en la implementación de la jurisprudencia por precedentes, que introduce a nuestro orden normativo la figura del *judicial precedent* o precedente vinculante proveniente del Derecho británico.

El precedente judicial es ahora una facultad exclusiva de la SCJN, con la cual se pretende dar un mayor margen de actuación a este alto tribunal para la determinación de su jurisprudencia.

El análisis incluye en su marco conceptual y teórico, la aproximación al concepto de *precedente*, como aquel sistema de producción de criterios judiciales e interpretación normativa, basado en las resoluciones judiciales obligatorias para todos los jueces del Estado.

Posteriormente, se realiza una revisión teórica de la figura del *judicial precedent* en el contexto del derecho anglosajón, abordando primeramente aspectos como su naturaleza, origen, la doctrina del *case law*, en la que se exponen los conceptos de la *ratio decidendi* y el *obiter dictum*, figuras indispensables en la comprensión del precedente vinculante, los tipos de precedentes, sus reglas generales, sistema de jerarquías y los elementos mínimos de las resoluciones judiciales en Inglaterra.

Asimismo, se hace una breve revisión de los elementos notorios del *judicial precedent* en Estados Unidos, destacando las variaciones y divergencias que tiene el precedente en Inglaterra y Norteamérica.

La exposición continúa con la comparación entre el sistema jurisprudencial vigente y el modelo previo a la reforma de 2021. En particular, se propone una comparación entre el sistema de jurisprudencia por tesis y el sistema de jurisprudencia por precedentes.

Posteriormente, se realiza un análisis jurídico derivado de las principales diferencias y variaciones detectadas entre ambos sistemas jurisprudenciales abordando los problemas recurrentes de la jurisprudencia, como su obligatoriedad y aplicación, así como algunos cuestionamientos novedosos como la estandarización de la estructura formal de la jurisprudencia y la eliminación de la jurisprudencia por sustitución. Por último, arribamos a conclusiones.

El presente trabajo pretende aportar elementos teóricos que contribuyan a las funciones legislativas en el contexto de la reforma al Poder Judicial y particularmente al sistema de creación de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo.

II. CONCEPTUALIZACIÓN DEL PRECEDENTE JUDICIAL

El precedente judicial se refiere al sistema de producción de criterios jurídicos e interpretación normativa, basado en las resoluciones judiciales; en particular, aquellas resoluciones que son consideradas como obligatorias y aplicables por los jueces, es decir son decisiones dotadas de autoridad,³ de acuerdo con reglas previas y por un procedimiento especial, lo cual implica también que no todas las resoluciones o sentencias pueden convertirse en precedentes.

Gómora Juárez considera que el precedente judicial tiene una categoría conceptual propia, por lo que en su perspectiva tanto el *judicial precedent* de la tradición jurídica del *common law*, como la jurisprudencia de los sistemas jurídicos de la tradición romana, se refieren al mismo tipo de mecanismo de producción de criterios judiciales, más allá de las diferencias lingüísticas o incluso del origen de las familias jurídicas que los desarrollan.⁴

Desde esta perspectiva, el precedente judicial consiste en “una resolución judicial que tiene cierta autoridad dentro del sistema jurídico de origen, cuya función principal es orientar las decisiones actuales de los tribunales”.⁵

3 Gómora Juárez, *Un análisis conceptual del precedente judicial*, 33.

4 *Ibidem*.

5 *Ibid.*, 39.

Este sistema de fijación de criterios ocupa un lugar trascendental en la práctica judicial al dirigir la actuación de los jueces y, en particular, al orientar e inclusive delimitar la aplicación de las normas jurídicas creadas por el legislador dentro de la resolución de controversias.

En este sentido, es indispensable señalar que el precedente judicial implica la facultad interpretativa de las leyes dentro de los procesos judiciales, es decir, la eficacia jurídica de la Ley recae en estos casos en la esfera de competencia del Poder Judicial.

Por lo general, la actividad judicial del Estado se considera como una función aplicativa de normas jurídicas, ya que los tribunales en la emisión de sus resoluciones emplean las normas jurídicas generales para resolver controversias y crear a su vez “normas jurídicas individuales”,⁶ de modo que, mediante la emisión de sentencias, se crean o dictan sanciones, delimitan el estatus civil, imponen penas, fijan pagos o responsabilidades, etc. Sin embargo, en ciertos casos, los jueces pueden encontrarse facultados por la legislación para que sus sentencias, que en estricto sentido son normas obligatorias individuales con efectos directos al caso que resuelven, también alcancen la categoría de criterios de aplicación general obligatoria en la forma de precedentes.⁷

Al respecto, Kelsen explica que los jueces pueden fungir como productores de normas generales no en el sentido formal de legislación, sino mediante el establecimiento de los precedentes o la jurisprudencia “cuando la norma individual establecida con la sentencia no tiene predeterminado su contenido por una norma general producida por legislación o costumbre”.⁸

Sin embargo, es importante acotar que en nuestra doctrina existe la tendencia a considerar que la emisión de jurisprudencia es una interpretación o determinación obligatoria y vinculante del sentido de la ley;⁹ aunque no es un consenso absoluto, ya que también existen cuestionamientos que proyectan a los criterios jurisprudenciales al estatus de normas generales¹⁰ en un aspecto práctico o material.

⁶ Kelsen, *Teoría pura del Derecho*, 246.

⁷ *Ibid.*, 258.

⁸ *Ibid.*

⁹ Palomo Carrasco, *La observancia obligatoria de la jurisprudencia emanada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los tribunales colegiados de circuito en los actos administrativos*, 210.

¹⁰ Cfr. Nieto Castillo, *op. cit.*, 695, 696.

Un elemento crucial para entender este planteamiento consiste en que los precedentes son aplicables de forma obligatoria a casos iguales o similares atendiendo a la naturaleza del hecho que les da origen, lo que permite aplicar de forma directa el criterio jurisprudencial como si fuera una norma general creada en la resolución previa.¹¹

La introducción de la jurisprudencia por precedentes, como facultad de la SCJN en la reforma judicial de 2021,¹² integra un nuevo sistema de fijación de criterios jurisprudenciales que pueden fungir como normas generales en un sentido material.¹³ Sin embargo, en el plano conceptual, el término precedente sigue refiriéndose a cualquier resolución judicial previa en la que se establece un criterio determinado por un tribunal de mayor rango para la resolución de una clase de casos similares.¹⁴

III. EL PRECEDENTE VINCULANTE ANGLOSAJÓN

El precedente vinculante es una figura de suma importancia en el sistema jurídico británico y norteamericano. Para una comprensión más profunda de su aplicación, evolución y estructura, es conveniente explorar el contexto del derecho inglés, en el cual encontramos su origen y maduración. Este acercamiento nos proporciona una base indispensable para la comprensión de su influencia y alcance en nuestro sistema normativo.

La doctrina clásica del precedente judicial pertenece al sistema jurídico británico, en donde se ejerce con una naturaleza eminentemente coercitiva porque emana de la práctica judicial cotidiana, estableciendo las reglas por medio de las cuales los jueces dirigen los procedimientos puestos a su consideración; además, es el sistema mediante el cual dictan sus resoluciones. Esta doctrina jurídica se conoce en Inglaterra como el *case law* o derecho de origen jurisprudencial.¹⁵

¹¹ Cfr. Kelsen, *op. cit.*, 259.

¹² Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación*. 11 de marzo de 2021. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5613325&fecha=11/03/2021#gsc.tab=0

¹³ Cfr. Kelsen, *loc. cit.*

¹⁴ Gómora Juárez, *op. cit.*, 218.

¹⁵ Cross y Harris, *El precedente en el Derecho inglés*, 24.

El derecho inglés es un sistema jurídico de la tradición sajona, conocida comúnmente como *common law* que en español significa “Ley común” y consiste en el derecho primordialmente basado en las decisiones judiciales en vez de las disposiciones legislativas o estatutarias.¹⁶

Por otra parte, cabe mencionar que el sistema jurídico mexicano pertenece a la tradición jurídica romano-germánica surgida a partir de la jurisprudencia romana y, más recientemente, de la jurisprudencia medieval del siglo XI, en la que consideramos de manera preponderante a la legislación como el instrumento estatutario del orden público, reguladora de la conducta humana y una fuente principal del derecho.¹⁷

Lo anterior no implica que la integración de figuras jurídicas de ramas pertenecientes al derecho romano y el *common law* no sea posible, ya que actualmente existen similitudes y retos comunes en los fenómenos sociales y culturales que rebasan los confines jurídicos nacionales. Lo anterior, derivado de diversos fenómenos contemporáneos como la globalización que en un aspecto netamente jurídico identificamos en el movimiento constitucionalista en el que se homogeniza la existencia de constituciones escritas prácticamente a escala mundial,¹⁸ salvo casos excepcionales como Inglaterra, Nueva Zelanda o Israel.¹⁹ Esto implica, en varios sentidos, que la organización constitucional de los estados contemporáneos y las estructuras institucionales guardan semejanzas, especialmente en los niveles superiores de organización estatal, por ejemplo en la presencia del principio de división de poderes o la protección de los derechos humanos.²⁰

Esta precisión resulta imprescindible dado que en diversas materias especialmente en regulaciones de tipo adjetivo, las diferencias derivadas del origen de cada familia jurídica tienen distintos efectos en la implementación de las figuras procesales como en el caso del precedente judicial.

16 González Martín, “Common Law: Especial referencia a los *restatement Of the Law* en Estados Unidos”, 385, 392 y 404.

17 Tamayo y Salmorán, *Los publicistas medievales y la formación de la tradición política de Occidente. Estudio histórico sobre la recepción de la ciencia jurídica y su impacto en las ideas políticas*, 21-27.

18 Borgeaud, “The Origin and Development of Written Constitutions”, 614.

19 Tamayo y Salmorán, *Introducción al estudio de la Constitución*, 80.

20 Schmitt, *Teoría de la Constitución*, 82 y 83.

Ahora bien, a fin de contar con los parámetros teóricos y poder distinguir sus similitudes con el nuevo sistema de creación de precedentes establecido en México desde el año 2021, es necesario describir brevemente el precedente judicial del *case law*.

En Inglaterra, el *case law* se forma eminentemente por las decisiones judiciales de acuerdo con reglas y principios prestablecidos,²¹ de modo que las resoluciones previas son vinculantes u obligatorias, para los jueces que conocen de un caso posterior, debiendo incorporar en sus sentencias los criterios previamente empleados.²²

Cross y Harris indican que en el *case law* existen principalmente tres clases de precedentes:

a) Un caso optativo, donde el juez puede estar obligado para tomar en cuenta la decisión anterior como parte del material en que puede basar su decisión en un caso actual.

b) Uno obligatorio, pero con excepción, en el que el juzgador esté obligado a resolver el caso de la misma manera en que fue decidido el caso anterior, con la salvedad de que tenga razones válidas para no hacerlo.²³

c) Obligatorio vinculante, en donde el juez está obligado a resolver el caso de la misma manera en que se decidió el caso precedente a pesar de tener buenas razones para no hacerlo.²⁴

El sistema de precedentes en Inglaterra compila las decisiones tomadas por los jueces en los Repertorios de Jurisprudencia durante los últimos setecientos años, formando parte esencial del sistema jurídico británico, en donde se encuentra la mayor parte de su conocimiento, su práctica y doctrina jurisdiccional, situación que no se comparte con la tradición romana del derecho mexicano.

En nuestro país consideramos con mayor preponderancia el contenido de los instrumentos legislados, considerando como obligatoria para las autoridades judiciales la aplicación de la jurisprudencia en los términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, sin que este criterio vincule obligatoriamente a las autoridades administrativas y sin que sea una obligación su invocación por las partes en los procedimientos judiciales,

²¹ Cross y Harris, *op. cit.*, 24.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

es decir, los particulares pueden o no invocar la jurisprudencia aplicable, dejando la obligación de su aplicación únicamente a los jueces.

Cabe mencionar que el derecho inglés también se forma por las leyes emanadas del Parlamento, sin embargo, el *case law* constituye el núcleo del sistema jurídico británico al consolidarse como la práctica de interpretación y aplicación del derecho.

Como todos los procedimientos de formación de normas generales, sean estas legisladas o judicialmente establecidas, la doctrina jurisprudencial británica experimenta cambios continuos, no obstante, el precedente británico se distingue por mantener reglas invariables propias de su tradición jurídica.

Los criterios generales de carácter doctrinario del precedente judicial inglés son los siguientes:

- a) Autoridad y superioridad jerárquica: se debe guardar respeto y acatamiento por las decisiones tomadas por los tribunales de mayor jerarquía.
- b) Bilateralidad persuasiva: las decisiones tomadas por tribunales de menor jerarquía constituyen un precedente persuasivo para los tribunales de mayor jerarquía.
- c) Vinculación: una decisión constituye siempre un precedente vinculante para los tribunales de inferior jerarquía.²⁵

Asimismo, existen dos criterios de orden práctico dentro de la doctrina del *case law*, que consisten en:

- a) Vinculación por subordinación: significa que todos los tribunales están obligados a seguir y aplicar los precedentes emanados de cualquiera de los tribunales que les sean superiores.
- b) Vinculación en la apelación: Implica que se deben seguir los propios precedentes cuando los tribunales tengan competencia para resolver recursos de apelación.²⁶

²⁵ *Ibid.*, 26.

²⁶ *Ibid.*, 27.

Al igual que nuestras sentencias, las resoluciones de los jueces británicos guardan una forma especial, en la que se visualizan las razones de las decisiones, conocidas por la doctrina del *case law* como la *ratio decidendi*. Por otra parte, las demás cuestiones que no necesariamente forman parte de las razones decisorias se denominan como *obiter dictum*, la doctrina considera a estos elementos como adyacentes en la sentencia.²⁷

En otras palabras, la *ratio decidendi* es el fundamento jurídico sobre el que se soporta la resolución y el *obiter dictum* son argumentos u observaciones adicionales que no necesariamente se consideraron para la sentencia.

Cross y Harris indican que la típica sentencia de los jueces británicos se compone de los siguientes elementos:

- En donde se encuentran las razones de la decisión judicial.
- Un resumen de las pruebas aportadas.
- La indicación de los hechos que tuvo por probados.
- Una síntesis de los argumentos realizados por los abogados de cada una de las partes.
- La indicación de si en el proceso se discutió una cuestión de Derecho.²⁸

Cabe aclarar que en Inglaterra nunca sucedió la recepción del Derecho Romano, lo cual imposibilitó que su sistema jurídico adoptara la costumbre de redactar o codificar el derecho como en los sistemas jurídicos de tradición romana, europeos y latinoamericanos, siendo ésta la razón histórica de que el *case law* británico utilice la *ratio decidendi* como la base práctica de creación de su modelo jurisprudencial.²⁹

²⁷ *Ibid.*, 62-70.

²⁸ *Ibid.*, 70.

²⁹ *Ibid.*, 33.

La imperativa necesidad de certidumbre que los jueces requieren al emitir sus fallos —aunque universal en todos los sistemas jurídicos— adquiere en Inglaterra una dimensión singular. La ausencia de un *corpus* de normas derivadas del Derecho romano, y la práctica de codificación, condujo a la formación de un sofisticado mecanismo de razonamiento jurídico.

Éste se centra minuciosamente en la evaluación de las razones que fundamentan las decisiones judiciales, destacando con especial énfasis la *ratio* jurídica, elemento determinante para dictar sentencia respaldada por fundamentos jurídicos, en el marco de una condición fáctica.

En segundo lugar, corresponde la revisión del ámbito legal norteamericano, en la que la figura del precedente vinculante adquiere una dimensión significativa, moldeando el desarrollo jurisprudencial y estableciendo un marco normativo crucial en el que cimenta la práctica legal en Estados Unidos.

Para Norteamérica es necesario considerar la influencia directa del precedente vinculante británico. Sin embargo, la creación de un sistema constitucional nuevo derivado de la independencia de las colonias americanas, naturalmente propició el desarrollo de adaptaciones y particularidades.

Diversos factores caracterizan las variaciones del precedente norteamericano siendo quizá una de las más importantes el sistema de organización político y territorial; cabe recordar que Estados Unidos adoptó como organización constitucional el orden federal desde la emisión de *The Bill of Rights* en Virginia en 1776³⁰ con lo cual inicialmente emanaron trece constituciones de las colonias independizadas³¹ incrementándose a lo largo del tiempo hasta los cincuenta Estados actuales con sus respectivos ordenamientos constitucionales.

La organización constitucional en Norteamérica requirió de la existencia de jurisdicciones diferenciadas por cada nueva constitución local, en las que se continuó el desarrollo del *case law*, incluyendo el método de compilación jurisprudencial de los *law reports* británicos, incrementando y diversificando los precedentes judiciales en cada jurisdicción regional.³²

³⁰ Borgeaud, *op. cit.*, 614.

³¹ Grau, *El constitucionalismo americano*, 41.

³² Cross y Harris, *op. cit.*, 40 y 41.

Los compendios de jurisprudencia en Estados Unidos son conocidos como *restatements*, en los que se sintetiza de forma breve y ejemplar los principios legales del sistema jurisprudencia regional norteamericano, buscando establecer reglas homogéneas o estandarizadas en las diversas materias y que enriquecen la producción legislativa del Congreso Norteamericano. Por esta peculiaridad se ha considerado que el desarrollo del *common law* en Estados Unidos ha sido influenciado también por el sistema de codificación jurídico francés.³³

La práctica judicial norteamericana alteró el uso del lenguaje jurídico británico cambiando la expresión *ratio decidendi* por *holding*, refiriéndose expresamente a las razones de las resoluciones, pero dotándolo de un sentido lingüístico diverso ya que en este sentido *hold* significa “sostener”, y en su uso jurisprudencial se hace referencia a “lo que se sostiene” o “lo que se establece” por los jueces.

Asimismo, el *holding* es distinto de la *ratio decidendi* en cuanto a su función y lugar en la resolución de los tribunales. La *ratio decidendi* contiene las razones de la decisión y el *holding* es la decisión judicial propiamente dicha.³⁴

A pesar de compartir el origen en la misma familia jurídica, el sistema británico y el norteamericano exhiben notables divergencias en la aplicación del precedente vinculante, como resultado de sus trayectorias históricas y adaptaciones particulares.

En este sentido, vale la pena destacar que las divergencias históricas pueden inducir variaciones sustanciales en la implementación del precedente en sistemas jurídicos del *common law*, por lo que es posible que la incorporación del precedente en nuestro sistema jurídico con el tiempo también muestre disparidades relacionadas principalmente con la pertenencia del derecho mexicano a la tradición jurídica romano-germánica.³⁵

³³ *Ibid.*

³⁴ Sánchez Gil, “Precedente Judicial, ejecutoria y tesis: notas a efectos prácticos”, 94.

³⁵ Tamayo y Salmorán, *Los publicistas medievales*..., 21-27.

IV. ANÁLISIS COMPARATIVO DEL SISTEMA JURISPRUDENCIAL MEXICANO ANTES DE LA REFORMA DE 2021 Y EL NUEVO MODELO DE PRECEDENTES

El modelo de creación de jurisprudencia en México, previo a la reforma del Poder Judicial de 2021,³⁶ contemplaba tres modalidades: a) por reiteración de criterios; b) por contradicción de tesis; y c) por sustitución.

Las autoridades facultadas para la emisión de jurisprudencia en este modelo eran los tribunales de mayor jerarquía en el país, en primer lugar, la SCJN como cabeza del Poder Judicial, posteriormente los Tribunales Colegiados de Circuito y los Plenos de Circuito.³⁷

1. Jurisprudencia por reiteración de criterios

El mecanismo de reiteración es el procedimiento clásico en México para el establecimiento de jurisprudencia; fue introducido en nuestro sistema normativo en la Ley de Amparo de 1882 y consiste en que un órgano judicial “sostiene de forma constante una interpretación”.³⁸ La regla general dicta que se forma jurisprudencia por reiteración con la acumulación de cinco sentencias en el mismo sentido.

En el anterior sistema, el artículo 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el artículo 216 de la Ley de Amparo, se establecía que la SCJN podía crear jurisprudencia en las tres modalidades, por reiteración, contradicción y sustitución, en Pleno o en Salas.³⁹ Por su parte, los Tribunales Colegiados de Circuito, en la resolución de los asuntos de su competencia, igualmente si las votaciones se realizaban por mayoría o por unanimidad generaban jurisprudencia por reiteración.⁴⁰

³⁶ Véase Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación*, 11 de marzo de 2021. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5613325&fecha=11/03/2021#gsc.tab=0.

³⁷ López Benítez, “Sistemas de Jurisprudencia en el juicio de amparo”, 536-537.

³⁸ Quiñónez Huizar, *Jurisprudencia y control constitucional en México: elementos necesarios para su comprensión y aplicación*, 78.

³⁹ López Benítez, *op. cit.*, 536.

⁴⁰ *Ibid.*

De este modo, la Ley de Amparo en los artículos 222 y 223 facultaba al Pleno de la SCJN o sus Salas, para que en caso de sustentar un mismo criterio en cinco sentencias ininterrumpidas resueltas en diferentes sesiones por una mayoría de cuando menos ocho votos, es decir, por mayoría calificada, fijaría jurisprudencia por reiteración, de otro modo, las resoluciones emitidas únicamente generarían efectos vinculantes para las partes en el juicio.

Para que los Tribunales Colegiados de Circuito formaran jurisprudencia por reiteración la Ley establecía los mismos requisitos procesales, con la salvedad de que su votación debía ser unánime.

2. Jurisprudencia por contradicción de tesis

El sistema de creación de jurisprudencia por contradicción prevé que los órganos judiciales pueden generar criterios opuestos o contradictorios sobre un mismo tema, de modo que se requiere la intervención de un órgano judicial de mayor jerarquía para fijar el criterio a seguir, con lo cual se busca brindar certeza y seguridad jurídica⁴¹ en la aplicación de jurisprudencia.

En este sentido, Quiñónez Huízar indica que la jurisprudencia por contradicción tiene la finalidad de “preservar la unidad de la interpretación de las normas que conforman el orden jurídico nacional”⁴² aclarando que, para este supuesto, no se generan modificaciones a las sentencias previamente emitidas.⁴³

La jurisprudencia por contradicción se establecía por el Pleno o las Salas de la SCJN y por los Plenos de Circuito, unificando los criterios discrepantes entre las Salas de la Corte, los Plenos de Circuito o entre los Tribunales Colegiados de Circuito.

Cabe aclarar que los plenos de circuito se integran por magistrados de todos los tribunales colegiados de un mismo circuito, y no emiten sentencias, sino que su función principal es fijar jurisprudencia por contradicción al resolver de las discrepancias entre dos o más tribunales de su circuito.⁴⁴

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Quiñónez Huízar, *op. cit.*, 87.

⁴³ *Ibid.*, 86.

⁴⁴ *Ibid.*, 89.

El procedimiento para este caso permitía que el órgano encargado de fijar la jurisprudencia podía: acoger uno de los criterios discrepantes, sustentar uno diverso, declarar la inexistencia o la ausencia de materia; asimismo, es preciso aclarar que era necesario una sola resolución tomada por mayoría tanto para la SCJN como para los plenos de Circuito.⁴⁵

3. Jurisprudencia por sustitución

En términos prácticos, la jurisprudencia por sustitución consistía en un sistema de modificación de la jurisprudencia, el cual era considerado como una herramienta que buscaba atender al dinamismo en la generación de la jurisprudencia nacional,⁴⁶ permitiendo que los órganos judiciales modificaran su criterio.

Para establecer jurisprudencia por sustitución, el Pleno de la Corte podía sustituir sus propios criterios a petición de un magistrado de las Salas o de un Pleno de Circuito y mediante el voto de al menos ocho ministros en Pleno o cuatro en Sala.⁴⁷

Los Plenos de Circuito debían cumplir con un procedimiento previo de solicitud de algún Tribunal Colegiado de Circuito para sustituir la jurisprudencia por contradicción. Dicha modificación debía ser aprobada por las dos terceras partes de los magistrados del Pleno de Circuito encargado de resolver el trámite.⁴⁸

Asimismo, el sistema previo determinaba el orden de obligatoriedad de la jurisprudencia de acuerdo con la jerarquía de los órganos jurisdiccionales, de modo que la jurisprudencia fijada por la SCJN en Pleno o en Salas, era obligatoria para éstas si venía del Pleno, y obligatoria para los Plenos de Circuito, para los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, para los Juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas, los tribunales administrativos y del trabajo.

La jurisprudencia establecida por los Plenos de Circuito y la de los tribunales colegiados de circuito replicaba el mismo orden jerárquico de obligatoriedad, exceptuando únicamente a los tribunales de mayor rango.

⁴⁵ *Ibid.*, 88-89.

⁴⁶ *Ibid.*, 91.

⁴⁷ *Ibid.*, 93.

⁴⁸ *Ibid.*, 94.

Para una mejor exposición, el modelo de creación jurisprudencial se resume a continuación:

Cuadro 1. Modelo de creación de jurisprudencia en México previo a la reforma de 2021

Creación de jurisprudencia previo a la reforma de 2021			
Tipo de jurisprudencia	Órganos judiciales	Regla de creación	Procedimiento
Reiteración	SCJN en Pleno o Salas	Sostener cinco resoluciones en el mismo sentido.	Sesiones diferentes por unanimidad o mayoría calificada.
	Tribunales Colegiados de Circuito		
Contradicción	SCJN en Pleno o Salas	Fijar un criterio entre resoluciones discrepantes.	Una sola resolución por mayoría calificada.
	Plenos de Circuito		
Sustitución	SCJN en Pleno o Salas	Sustitución de una jurisprudencia previa.	Una sola resolución por mayoría calificada a petición del órgano judicial inferior.
	Plenos de Circuito		

Fuente: Elaboración propia, con información de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente en febrero de 2021.

En contraste, la reforma al Poder Judicial de 2021 modificó la estructura de los tribunales federales, agregando a los Tribunales Colegiados de Apelación. Asimismo, cambió la organización de los Plenos de Circuito por Plenos Regionales, ampliando la competencia de esta instancia a una mayor extensión territorial, en la que un solo

pleno regional abarca varios circuitos que son definidos por el Consejo de la Judicatura Federal.⁴⁹

Asimismo, la reforma facultó a la SCJN para crear jurisprudencia por precedentes, incorporando una categoría derivada del *judicial precedent* del derecho inglés, y modificando la integración del antiguo sistema de tesis por reiteración.

De modo que, actualmente, el artículo 215 de la Ley de Amparo determina que la jurisprudencia emitida por los tribunales federales del Poder Judicial de la Federación puede ser: 1) por precedentes obligatorios; 2) por reiteración; y 3) por contradicción, suprimiendo la modalidad de jurisprudencia por sustitución.

Es necesario reiterar que la Ley de Amparo establece que la jurisprudencia por precedentes obligatorios es facultad únicamente de la SCJN, ya sea funcionando en Pleno o en Salas, retirando de su competencia la generación de jurisprudencia por reiteración y por sustitución.

Actualmente, los artículos 222 y 223 de la Ley de Amparo facultan al pleno de la Corte y a sus Salas para emitir precedentes de la forma siguiente:

Artículo 222. Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias que dicte el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyen precedentes obligatorios para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas cuando sean tomadas por mayoría de ocho votos. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias.

Artículo 223. Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias que dicten las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyen precedentes obligatorios para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades

⁴⁹ Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación. Poder Judicial de la Federación. *Reforma judicial con y para el poder judicial*, 12 de febrero de 2020, 5. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/carrusel_usos_multiples/documento/2020-02/Proyecto%20de%20Reforma%20Judicial_1%20%283%29.pdf .

federativas cuando sean tomadas por mayoría de cuatro votos. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias.

Como puede apreciarse de la transcripción realizada, se replica la fórmula del derecho inglés de la *ratio decidendi*, en la que se considera a las “razones” de la decisión de la SCJN en sus sentencias para constituir el vínculo obligatorio que deben aplicar el resto de los órganos judiciales, y contempla la inclusión de otras cuestiones de hecho o de derecho sin considerarlas obligatorias, es decir, formarán el equivalente al *obiter dictum*. Cabe mencionar que se mantiene el requisito de que la votación se realice por mayoría calificada ya sea por ocho ministros en Pleno o cuatro en Salas.

Por su parte, la jurisprudencia por reiteración se establece como una competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito conservando el modelo tradicional de creación del sistema jurisprudencial mexicano.

El artículo 224 de la Ley de Amparo dicta que esta jurisprudencia se establece cuando se sustenten, por unanimidad, un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario; asimismo, destaca que actualmente la Ley determina que las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias, es decir, aunque se mantiene el procedimiento de acumulación de sentencias reiteradas se incorpora implícitamente la construcción de jurisprudencia con la base formal de la *ratio decidendi* y de manera explícita se determina la inclusión del *obiter dictum* para la integración en esta modalidad de jurisprudencia. Se transcribe dicha disposición para su mejor exposición de la siguiente forma:

Artículo 224. La jurisprudencia por reiteración se establece por los tribunales colegiados de circuito cuando sustenten, por unanimidad, un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias.

En cuanto a la jurisprudencia por contradicción, el artículo 216 de la Ley de Amparo determina que será fijada por el Pleno de la SCJN, por las Salas de la SCJN o por los Plenos Regionales, al decidir sobre criterios discrepantes sostenidos entre las Salas de la Corte, entre los Plenos Regionales o entre los Tribunales Colegiados de Circuito.

Es relevante considerar que el artículo 218 de la Ley de Amparo ordena que al surgir un criterio relevante emitido por la SCJN, sus Salas, los Plenos Regionales o los Tribunales Colegiados de Circuito, en el que se resuelva un caso por mayoría calificada, la tesis que recoja el criterio debe contener lo siguiente:

- I. Rubro, en donde se encuentra el nombre del tema objeto de la tesis.
- II. Narración de los hechos, con una breve descripción de los hechos que dan lugar al precedente.
- III. Criterio jurídico, donde se encuentran las razones de la decisión o la *ratio decidendi*.
- IV. Justificación, con la argumentación que sustente el criterio adoptado en la resolución.
- V. Datos de identificación del asunto, como el número de tesis, el tribunal que dictó la sentencia y la votación.

Esta peculiaridad es importante, ya que la Ley de Amparo considera una misma forma de integración de tesis con las razones de las decisiones en el apartado de “criterios jurídicos” para las resoluciones relevantes que emitan los distintos tribunales, lo que implica que, aunque los procedimientos para su emisión sean distintos, fijando jurisprudencia por precedentes, por reiteración o por contradicción, se debe adoptar en todos los casos el modelo formal de la *ratio decidendi* y el *obiter dictum*, lo cual es una variación trascendental en el método de creación e integración de jurisprudencia en nuestro país.

En cuanto a la aplicación, el artículo 217 de la Ley de Amparo establece la obligatoriedad en un orden jerárquico, de modo que la jurisprudencia que establezca la SCJN será obligatoria para todas

las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas, a excepción de la propia SCJN.

Asimismo, la jurisprudencia del Pleno de la SCJN será obligatoria para sus Salas, pero no lo será la de ellas para el Pleno. Ni ninguna Sala estará obligada a seguir la jurisprudencia de la otra.

Por su parte, la jurisprudencia que establezcan los plenos regionales es obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas de su región, salvo para la SJCN y los demás plenos regionales.

Por último, la jurisprudencia fijada por los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas de su circuito, con excepción de la SCJN, los Plenos Regionales y los demás Tribunales Colegiados de Circuito.

El modelo de creación jurisprudencial vigente se resume para su mejor exposición de la siguiente manera:

Cuadro 2. Modelo de creación de jurisprudencia vigente en México

Creación de jurisprudencia vigente en México (posterior a la reforma de 2021)			
Tipo de jurisprudencia	Órganos judiciales	Regla de creación	Procedimiento
Precedentes obligatorios	SCJN en Pleno o Salas.	Una sola resolución con las razones de la decisión.	Una sola resolución por mayoría calificada.
Reiteración	Tribunales Colegiados de Circuito	Sostener cinco resoluciones en el mismo sentido.	Sesiones diferentes por unanimidad o mayoría calificada.
Contradicción	SCJN en Pleno o Salas. Plenos de Regionales.	Fijar un criterio entre resoluciones discrepantes.	Una sola resolución por mayoría calificada.

Fuente: Elaboración propia, con información de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como puede observarse el cambio en el sistema de creación de jurisprudencia introduce variaciones significativas, en los procedimientos para la fijación de criterios, la estandarización de forma en la integración de las tesis o precedentes y se acompaña de una reorganización estructural de los tribunales federales, además de la flexibilización de los parámetros de actuación de la SCJN para establecer precedentes obligatorios.

V. EL PAPEL ESTRATÉGICO DEL PODER LEGISLATIVO EN LA EVOLUCIÓN DE LA LEY DE AMPARO Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE PRECEDENTES

Los legisladores federales cuentan con la posibilidad y facultades para ajustar la normatividad a fin de asegurar su eficacia y adecuación a las necesidades cambiantes de la sociedad y en el caso del presente análisis, a los requerimientos del sistema judicial para una mejor aplicación del sistema jurisprudencial.

El papel del Poder Legislativo Federal es fundamental en la mejora continua de la Ley de Amparo, especialmente en el contexto de la implementación del sistema de precedentes.

Dada la complejidad inherente de la transición hacia un nuevo modelo de precedentes, el legislador puede desempeñar un papel crucial brindando soluciones específicas a los retos emergentes y problemáticas recurrentes del sistema de creación de jurisprudencia en nuestro país, lo cual contribuye a garantizar un marco legal robusto y acorde con los principios fundamentales de seguridad y certeza jurídica.

La introducción de la figura del precedente obligatorio en nuestro sistema de creación jurisprudencial se encuentra ligada a la reforma orgánica del Poder Judicial de la Federación en el 2021, en la que esencialmente se busca optimizar la capacidad operativa de los tribunales federales.⁵⁰ La creación de los Tribunales de Apelación y de los Plenos Regionales pretende ampliar la competencia de los órganos

⁵⁰ Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial con y para el poder judicial*, 12 de febrero de 2020, 5. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/carrusel_usos_multiples/documento/2020-02/Proyecto%20de%20Reforma%20Judicial_1%20%283%29.pdf.

judiciales permitiendo una mayor cobertura territorial,⁵¹ lo cual podría contribuir a una distribución más equitativa de la jurisprudencia y una mejor adaptación a las condiciones regionales.

En este contexto, se considera que posiblemente el aspecto más relevante de esta reorganización es el reforzamiento del papel de la SCJN, ya que, al eliminar su facultad de crear jurisprudencia por reiteración, se le brinda un mayor margen en la generación de criterios vinculantes, esto significa que, no deberá agotar la regla de cinco resoluciones consecutivas en el mismo sentido, durante el lapso procesal de diversas sesiones,⁵² sino que es suficiente la fuerza argumentativa de una sola resolución⁵³ abreviando de manera significativa la emisión de precedentes y propiciando que se puedan fijar criterios vinculantes con un enfoque más selectivo y directo.

Sin embargo, la implementación del sistema de precedentes también implica una serie de retos que pueden impactar a todos los operadores del sistema de creación de jurisprudencia, sean órganos judiciales, accionantes y especialmente a los particulares en los juicios federales.

En efecto, podemos distinguir la persistencia de problemas recurrentes del sistema jurisprudencial, en su obligatoriedad y su aplicación, así como la aparición de nuevos cuestionamientos como la eliminación de la jurisprudencia por sustitución y los efectos de la estandarización de la estructura de las tesis jurisprudenciales.

Respecto al problema de obligatoriedad de la jurisprudencia, el artículo 217 de la Ley de Amparo vincula únicamente a todas las autoridades jurisdiccionales de la federación y las entidades federativas, estableciendo un sistema jerárquico en el que los órganos de menor nivel deben aplicar los criterios emitidos por los órganos de mayor nivel.

El criterio actual considera que las autoridades administrativas no se encuentran obligadas a la observancia de la jurisprudencia. Así lo ha fijado la SCJN, al resolver en jurisprudencia por contradicción que las autoridades administrativas únicamente deben apegarse al principio de legalidad, en el que la fundamentación y motivación de sus actos únicamente las constriñe a la citación “específica de la ley exactamente

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*, 6.

⁵³ Antemate Mendoza Miguel Ángel, “El precedente y el (futuro) desarrollo de la doctrina constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, 11 de agosto de 2021.

aplicable al caso”.⁵⁴ Sin embargo, persiste el planteamiento de que se vincule a la administración pública por Ley al cumplimiento obligatorio de la jurisprudencia, como sucede en materia electoral,⁵⁵ en la que la jurisprudencia del Tribunal Electoral obliga al Instituto Nacional Electoral y a las autoridades electorales locales además de las autoridades judiciales electorales en las resoluciones sobre derechos político- electorales o sobre la legislación local electoral,⁵⁶ de conformidad con lo establecido en el artículo 214 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Es necesario señalar que la Ley de Amparo, en sus artículos 231, 232, 234, 235 y 236, establece el mecanismo de invalidación de una norma general. Según este procedimiento, cuando la SCJN o sus Salas, al resolver un amparo indirecto en revisión, determinen la inconstitucionalidad de una norma general, o bien, cuando se fije jurisprudencia por reiteración que declare la inconstitucionalidad de una norma general derivada de un amparo en revisión, deberán notificar a la autoridad emisora para que en el plazo de noventa días se realice la modificación o derogación de la norma respectiva y, en caso de no realizarse dicha enmienda, podrán realizar la declaratoria general de inconstitucionalidad, invalidando la disposición que contravenga la Constitución.

Consideramos que la declaratoria general de inconstitucionalidad es un mecanismo complementario del sistema jurisprudencial que respeta el criterio actual de mantener la obligatoriedad de la jurisprudencia únicamente para los órganos judiciales, pero que tiene la capacidad de invalidar directamente en la legislación las normas generales impidiendo que la autoridad administrativa las aplique.

En este contexto, la razón principal para que no se obligue a las autoridades administrativas al cumplimiento de la jurisprudencia se basa en el argumento de que se podría vulnerar el principio de división de poderes al imponer al Ejecutivo la interpretación legal desarrollada por

⁵⁴ Véase Tesis 2a./J. 38/2002, JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN OBLIGADAS A APLICARLA AL CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE FUNDAR Y MOTIVAR SUS ACTOS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, Tomo XV, mayo de 2002, 175. Registro digital: 186921. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/186921>.

⁵⁵ Nieto Castillo, *op. cit.*, 695 y 696.

⁵⁶ *Ibid.*

el Poder Judicial,⁵⁷ no obstante, la existencia de la declaratoria general de inconstitucionalidad, la cual tiene el efecto de invalidar normas, sugiere que este argumento no es suficiente para respaldar la desvinculación obligatoria de la jurisprudencia para las autoridades administrativas.

Asimismo, el artículo 232 de la Ley de Amparo establece que para realizar la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma general debe contarse con una mayoría de cuando menos ocho votos en el Pleno de la SCJN, en caso contrario la declaratoria general de inconstitucionalidad se desestimaré y la jurisprudencia permanecería obligatoria sólo para las autoridades judiciales.

En este sentido, se advierte que es posible determinar un parámetro que tienda a equilibrar la actuación de los Poderes Ejecutivo y Judicial en la aplicación de la jurisprudencia aumentando su observancia y efectividad en beneficio de la ciudadanía y del Estado mismo, ya que hacer obligatoria la jurisprudencia para las autoridades de la administración pública podría promover la uniformidad en la interpretación y aplicación de las leyes, contribuyendo a evitar interpretaciones divergentes y a garantizar un trato y una aplicación consistente a la ciudadanía.

Asimismo, al seguir la jurisprudencia establecida por los tribunales, las autoridades de la administración pública podrían actuar de manera más efectiva dando cumplimiento al principio de interpretación conforme para el pleno respeto de los derechos humanos establecido por la reforma constitucional del 10 de junio 2011.⁵⁸

Además de que existe la posibilidad de prevenir litigios contra la administración vía juicio de amparo indirecto al tomar decisiones en concordancia con los criterios jurídicos ya establecidos por la jurisprudencia, lo que a su vez implicaría también la prevención de actuación irregular de las autoridades en perjuicio de la ciudadanía al establecer límites claros basados en los precedentes y criterios jurisprudenciales.

A efecto de justificar este planteamiento y situarlo en el ámbito de acción legislativo, se identifica un caso concreto de jurisprudencia en materia migratoria en el cual la Primera Sala de la SCJN ha declarado

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Véase Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 10 de junio de 2011. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011#gsc.tab=0.

que el artículo 111 de la Ley de Migración, en las porciones normativas “quince días hábiles” y “sesenta días hábiles” es inconstitucional, ya que el artículo 21 constitucional determina que el límite temporal para las detenciones migratorias no puede exceder de treinta y seis horas a partir de la presentación de la persona migrante. Se transcribe el precedente para mejor exposición como sigue:

DETENCIONES ADMINISTRATIVAS MIGRATORIAS. EL ARTÍCULO 111 DE LA LEY DE MIGRACIÓN, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS “QUINCE DÍAS HÁBILES” Y “SESENTA DÍAS HÁBILES”, ES INCONSTITUCIONAL.

Hechos: Diversas personas migrantes fueron detenidas en una estación migratoria por autoridades adscritas al Instituto Nacional de Migración, por un periodo superior a treinta y seis horas, para averiguar su situación de regularidad dentro del territorio nacional. En contra de esa detención, entre otros actos reclamados, las personas migrantes presentaron demanda de amparo indirecto. El Juzgado de Distrito del conocimiento resolvió, por una parte, sobreseer en el juicio de amparo y, por otra, concederlo. Contra esa determinación, las partes interpusieron recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 111 de la Ley de Migración, en las porciones normativas “quince días hábiles” y “sesenta días hábiles”, es inconstitucional, toda vez que las detenciones administrativas migratorias no pueden exceder el límite temporal marcado por el artículo 21 constitucional de treinta y seis horas a partir de la presentación de la persona migrante.

Justificación: La temporalidad máxima que autoriza la Constitución para la privación de la libertad de una persona por conductas ajenas a la materia penal es de treinta y seis horas, en términos del artículo 21 constitucional. En esta medida, sería irrazonable que se permitiera una privación de la libertad mayor a este plazo por el incumplimiento a normas migratorias. Por ello, el artículo 111 de la Ley de Migración resulta inconstitucional

en las porciones normativas “quince días hábiles” y “sesenta días hábiles”, pues justamente habilitan una detención por estos periodos de tiempo que sobrepasan el plazo de treinta y seis horas. Además, estas porciones normativas obstaculizan en perjuicio de las personas migrantes el ejercicio de su derecho humano a una tutela jurisdiccional efectiva, reconocido por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues la persona migrante al estar privada de su libertad se encuentra formal y materialmente imposibilitada para acceder a un tribunal, independiente e imparcial, con el propósito de defender sus derechos.⁵⁹

Este precedente es obligatorio para las autoridades judiciales a partir del 11 de septiembre de 2023, y dado que en la resolución se determinó la inconstitucionalidad de una norma general la Primera Sala procedió a la integración del expediente 7/2023 mismo que fue admitido a trámite el 25 de septiembre del mismo año y que se encuentra pendiente de resolución por el Pleno de la SCJN.⁶⁰

De acuerdo con el sistema de seguimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad de la SCJN, el plazo de noventa días computados en los días útiles de sesiones del Congreso de la Unión como término para la emisión de la declaratoria fenece el 3 de abril de 2024, por lo que el procedimiento cumple con los lapsos procesales establecidos por la Ley de Amparo y en caso de contar con la mayoría calificada para su aprobación sería procedente la invalidación de dichas porciones normativas.

Sin embargo, la disposición que faculta a las autoridades administrativas para realizar detenciones migratorias en algunos casos hasta por sesenta días hábiles continúa operando en los términos de la Ley, por lo que desde el 11 de septiembre de 2023 hasta el 4 de abril

⁵⁹ Véase Tesis 1a./J. 111/2023, DETENCIONES ADMINISTRATIVAS MIGRATORIAS. EL ARTÍCULO 111 DE LA LEY DE MIGRACIÓN, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS ‘QUINCE DÍAS HÁBILES’ Y ‘SESENTA DÍAS HÁBILES’, ES INCONSTITUCIONAL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Undécima Época. Primera Sala, México, Libro 29, Tomo II, septiembre de 2023, 1609, Registro digital: 2027177. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2027177>.

⁶⁰ Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sistema de Seguimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, SCJN, Expediente 7/2023, “Artículos 97, 98 y 111 en sus porciones normativas ‘quince días hábiles’ y ‘sesenta días hábiles’ de la Ley de Migración”, <https://www2.scjn.gob.mx/denunciaincumplimiento/consultagenerales.aspx>.

de 2024 y en tanto no se reforme dicha disposición, su vigencia podría mantenerse por doscientos siete días naturales.

Este ejemplo muestra cómo en algunos casos, las autoridades administrativas al no encontrarse obligadas al cumplimiento de la jurisprudencia pueden continuar aplicando la legislación, aun cuando exista un precedente que fije su inconstitucionalidad y exista un procedimiento para determinar la declaratoria general de inconstitucionalidad, surtiendo sus efectos plenamente en tanto no se reforme o se decrete su invalidez, lo que en el ejemplo citado implica la prolongación inconstitucional de las detenciones migratorias en curso hasta sesenta días hábiles.

Ahora bien, el marco jurídico vigente cuenta con un caso en el que la jurisprudencia es obligatoria para las autoridades electorales, quienes son autoridades constitucionalmente autónomas, pero materialmente administrativas, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en el último párrafo del artículo 214 que establece lo siguiente:

Artículo 214 La jurisprudencia del Tribunal Electoral será establecida...

...

...

...

En todos los supuestos a que se refiere el presente artículo, para que el criterio de jurisprudencia resulte obligatorio, se requerirá de la declaración formal de la Sala Superior. Hecha la declaración, la jurisprudencia se notificará de inmediato a las Salas Regionales, al Instituto Nacional Electoral y, en su caso, a las autoridades electorales locales y las publicará en el órgano de difusión del Tribunal.

Por lo anterior, se considera que es posible establecer un mecanismo de comunicación y coordinación entre el Poder Judicial hacia el Poder Ejecutivo en la fijación de jurisprudencia similar al previamente citado, lo cual podría significar una aportación legislativa que contribuya al reforzamiento del sistema de pesos y contrapesos y al equilibrio entre Poderes en beneficio de los ciudadanos mediante la aplicación obligatoria y coordinada de la jurisprudencia nacional.

Por otra parte, la aplicación de la jurisprudencia conlleva la presencia de problemas prácticos inherentes a la naturaleza del sistema jurisprudencial, tales como la retroactividad, la aclaración de tesis, la contradicción de tesis obligatorias en las que no se ha fijado un criterio único, entre otros.

La retroactividad de la jurisprudencia se refiere a los supuestos de aplicación de un nuevo criterio a casos aún no decididos o sentenciados, y que contarán con la invocación de una jurisprudencia diversa; comúnmente sucede cuando un tribunal emite una decisión que constituye jurisprudencia que modifica o clarifica la interpretación y aplicación del criterio anterior.

En estos casos, los accionantes invocan una jurisprudencia que consideran es aplicable buscando su protección y el efecto de determinada consecuencia, sin embargo, el cambio de la jurisprudencia deriva en una aplicación diversa que puede perjudicar al accionante, vulnerando su seguridad jurídica.⁶¹

La primera Sala de la SCJN consideró en Tesis Aislada que los nuevos criterios son aplicables a los casos aún no decididos por el órgano jurisdiccional,⁶² sin que se pueda aplicar modificaciones a casos anteriores, dado que éstos gozan del estado de cosa juzgada.

Sobre el particular, actualmente el artículo 217 de la Ley de Amparo establece la regla general de que no podrá aplicarse jurisprudencia retroactiva en perjuicio de persona alguna, sin embargo, no detalla los supuestos en los que se modifique el criterio aplicable antes de que se realice el fallo y existan invocaciones de jurisprudencia aplicable previamente.

Alvarado Esquivel afirma que, en estos casos, se debe salvaguardar el derecho fundamental de seguridad jurídica, considerando que el cambio de criterio jurisprudencial sólo tiene eficacia en los casos futuros.⁶³

Para este supuesto, existe una ventana de mejora desde el ámbito legislativo que contribuya a clarificar cómo debe actuar la autoridad

⁶¹ Alvarado Esquivel, “¿Se acabaron los efectos retroactivos de la jurisprudencia?”, 37.

⁶² Véase Tesis 2ª. XIV/2002, JURISPRUDENCIA. LOS NUEVOS CRITERIOS SON APLICABLES A LOS CASOS AÚN NO DECIDIDOS POR EL ÓRGANO JURISDICCIONAL COMPETENTE, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala Tomo XV, marzo de 2002, 428, Registro digital: 187495. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/187495>.

⁶³ Cfr. Alvarado Esquivel, *op. cit.* 40.

judicial, si bien la regla general es respetar el principio de irretroactividad, es preciso evaluar el tratamiento de la aplicación de jurisprudencia para los casos a los que no haya recaído sentencia y surjan cambios en la jurisprudencia aplicable.

Otro problema del sistema jurisprudencial consiste en la aclaración de los criterios en los casos donde la redacción pueda ser imprecisa o inexacta. Cabe mencionar que la aclaración de la jurisprudencia es un problema relacionado con la modalidad de jurisprudencia por sustitución que anteriormente establecía el artículo 230 de la Ley de Amparo, misma que fue derogada en la reforma de 2021.

Anteriormente, tratándose de jurisprudencia emitida por la SCJN, los Tribunales de Circuito contaban con la posibilidad de solicitar su aclaración,⁶⁴ para lo cual debían tramitar la solicitud de modificación conforme a la modalidad de sustitución.⁶⁵

Sin embargo, la reforma a la Ley de Amparo eliminó la figura de la jurisprudencia por sustitución, argumentando que en el sistema de precedentes la SCJN no tendría necesidad de realizar el procedimiento de sustitución, ya que, para realizar un cambio en el criterio forzosamente debía resolverse un nuevo caso y en este supuesto, la fijación del nuevo precedente inmediatamente reemplazaría al anterior.⁶⁶

Es necesario mencionar que los Tribunales de Circuito conservan la facultad de emitir jurisprudencia por reiteración, en donde es posible que surjan criterios que requieran de revisión y en su caso corrección, sobre este punto, en la reforma se consideró que esta posibilidad era poco frecuente y en general aportaba beneficios limitados, además de que los errores de redacción podían ser corregidos mediante “mecanismos administrativos”.⁶⁷

⁶⁴ Nieto Castillo, *op. cit.*, 699.

⁶⁵ Véase Tesis 2ª. XXXII/2010, JURISPRUDENCIA. LA PETICIÓN DE SU ACLARACIÓN DEBE TRAMITARSE COMO SOLICITUD DE MODIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA EN TÉRMINOS DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 197 DE LA LEY DE AMPARO. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. Segunda Sala, Tomo XXXI, junio de 2010, 276, Registro digital: 164456. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/164456>.

⁶⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación, *Reforma judicial con y para el poder judicial*. 12 de febrero de 2020, 25. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/carrusel_usos_multiples/documento/2020-02/Proyecto%20de%20Reforma%20Judicial_1%20%283%29.pdf.

⁶⁷ *Ibid.*

Es decir, se estimó que la falta de frecuencia en la implementación de la jurisprudencia por sustitución hacía prescindible esta modalidad, sin atender a la posibilidad cualitativa de un cambio de criterio y no a un mero error de redacción.

Quiñónez considera que la jurisprudencia por sustitución era una herramienta que brindaba a los tribunales la posibilidad de modificar sus criterios atendiendo al “dinamismo de la jurisprudencia mexicana”,⁶⁸ su eliminación plantea el reto de que la jurisprudencia por reiteración no cuente con un mecanismo de revisión y, en su caso corrección, con lo cual es posible plantear su reincorporación en la legislación vigente.

En cuanto a la claridad en la redacción de jurisprudencia, se considera que la modificación al artículo 218 de la Ley de Amparo, que busca estandarizar la estructura de las tesis jurisprudenciales derivadas de decisiones relevantes, podría atender parcialmente el problema, sin que éste sea el propósito específico de la disposición.

Actualmente todas las tesis, independientemente del tribunal o procedimiento del que surjan, deben contener de manera obligatoria rubro, narración de los hechos, criterio jurídico donde se fija el criterio, justificación y datos de identificación.

De modo que la estructura de las tesis en la onceava época tiene el potencial de contribuir a que la redacción de la jurisprudencia sea más clara y precisa, ya que se abandona el antiguo modelo discursivo de las tesis previas y se exige la inclusión de un apartado donde se concentre el criterio jurídico que tiene fuerza obligatoria, sin embargo, es posible que los requisitos de forma en la integración de las tesis no necesariamente garanticen la claridad en la redacción de los criterios jurídicos.

A su vez, la modificación del artículo 218 de la Ley de Amparo puede presentar diversos desafíos, ya que la uniformidad estructural corre el riesgo de enfrentar resistencia en la práctica debido a las diferencias inherentes en los procesos de emisión de jurisprudencia.

En este sentido, se considera que la estandarización de la estructura de las tesis es un primer paso, pero asegurar la coherencia en la aplicación de este nuevo requisito en la emisión de jurisprudencia a lo largo de todo el sistema judicial puede ser un reto considerable, ya que la obligación

⁶⁸ Quiñónez Huízar, *op. cit.*, 91.

de adoptar el modelo de la *ratio decidendi* y el *obiter dictum* podría generar interpretaciones diversas y debates sobre la aplicabilidad de estos conceptos en el contexto legal mexicano.

Cabe mencionar la apreciación de Ríos García, en cuanto a que previo a la reforma de 2021, en nuestro país la producción de criterios jurisprudenciales ya contaba con una práctica teóricamente similar a los precedentes en la que de forma indispensable era necesario la acumulación de criterios iguales o análogos para diversos casos que resultaran en fijar un criterio jurídico único en la forma de tesis.⁶⁹

Es preciso reconocer que, la regla de la jurisprudencia por reiteración en la que se exige la existencia de cinco criterios en el mismo sentido, sin ninguno en contrario, con las implicaciones procesales y temporales inherentes a la tradición jurisprudencial mexicana, no puede eludir la necesidad de relacionar las semejanzas entre los casos iguales.

Sánchez Gil adopta una postura más moderada afirmando que en nuestro país aún no se percibe de forma nítida el impacto de las decisiones judiciales,⁷⁰ aunque reconoce la existencia de un acercamiento teórico general a la cultura del precedente judicial en la que la esencia de la “argumentación jurisprudencial se basa en la capacidad de demostrar por qué la solución de un caso pasado aplica al presente”.⁷¹

En este sentido, es posible considerar que teóricamente el sistema de reiteración de criterios es compatible con la organización formal del precedente judicial, ya que, aunque la compilación de tesis en el sistema previo aparentemente desligaba el criterio jurídico de su contexto, la regla de reiteración incluye la argumentación encadenada de resoluciones subsecuentes.⁷²

La estandarización de la estructura de los criterios relevantes podría significar un avance en la construcción de un sistema formalmente unificado, no obstante, para garantizar su eficacia es crucial el monitoreo constante y una evaluación del impacto legislativo posterior que permita eventuales ajustes según las dinámicas del sistema judicial.

⁶⁹ Ríos García, “El precedente judicial: Un enfoque para la práctica jurídica mexicana”, 134.

⁷⁰ Sánchez Gil, *op. cit.*, 109.

⁷¹ *Ibid.*, 118.

⁷² *Ibid.*, 116.

Al respecto, se considera que el seguimiento desde el Poder Legislativo de la aplicación de la Ley de Amparo en materia de creación de jurisprudencia puede llegar a ser tan importante como la capacidad de adaptación de las diversas instancias judiciales en la onceava época para mantener la coherencia y eficacia del sistema jurisprudencial mexicano.

VI. CONCLUSIONES

La jurisprudencia mexicana adoptó en la reforma de 2021 el modelo de precedentes⁷³ judiciales originario del Derecho británico; sin embargo, es posible afirmar en un plano conceptual que el término de “precedente” hace referencia a las resoluciones judiciales, dotadas de autoridad y obligatoriedad dentro del sistema jurídico, con la finalidad de orientar la actuación de los jueces para emitir sentencias a casos similares.⁷⁴

Asimismo, en una perspectiva material es posible distinguir la relevancia de los juzgadores para fungir como productores de normas generales,⁷⁵ aclarando que no implica que los jueces legislen propiamente, sino que mediante el establecimiento de criterios jurisprudenciales, sean éstos por precedente o reiteración, cuentan con la facultad de fijar un criterio de observancia general y obligatoria al interior del Poder Judicial.

El *common law* es el sistema jurídico basado primordialmente en las decisiones judiciales en vez de las disposiciones legislativas o estatutarias,⁷⁶ de modo que el *judicial precedent* o precedente vinculante en dicho sistema tiene un significado y una cualidad coercitiva distinta a nuestra jurisprudencia, a la que de forma recurrente ubicamos más como una interpretación de la Ley, en lugar de distinguirla como una norma general propiamente dicha, aunque reiteramos: no existe un criterio definitivo que zanje dicha cuestión.

⁷³ Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación*, 11 de marzo de 2021. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5613325&fecha=11/03/2021#gsc.tab=0.

⁷⁴ Gómora Juárez, *op. cit.* 39.

⁷⁵ Kelsen, *op. cit.* 258.

⁷⁶ González Martín, *op. cit.*, 385, 392 y 404.

La integración del precedente nos obliga a examinar la doctrina del *case law* haciendo énfasis en las figuras de la *ratio decidendi*, en donde se encuentran las “razones” de las decisiones y que en nuestro contexto equivalen a la fijación de “criterios jurídicos” obligatorios y al *obiter dictum* como las demás cuestiones que no necesariamente forman parte de las razones decisorias de los jueces.⁷⁷

El análisis comparado realizado entre el sistema de creación de jurisprudencia mexicano previo a la reforma del 2021 en contraste con el modelo vigente nos permite visualizar variaciones sustanciales para la dinámica judicial de nuestro país.

El antiguo sistema de creación de jurisprudencia por reiteración, contradicción y sustitución fue renovado por un sistema de jurisprudencia por precedentes para la SCJN, jurisprudencia por reiteración en los Tribunales Colegiados de Circuito y jurisprudencia por contradicción para la SCJN y los Plenos de Circuito.

El modelo clásico de reiteración de jurisprudencia ahora se encuentra como facultad única de los Tribunales Colegiados de Circuito en el artículo 224 de la Ley de Amparo, conservando el procedimiento de acumulación de cinco resoluciones en el mismo sentido; sin embargo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 218 de la Ley, se exige en la forma que las tesis por reiteración se integren con el molde del precedente judicial; es decir, que se segmente el razonamiento en un apartado especial que contenga el “criterio jurídico” considerado como obligatorio, dejando el resto de la argumentación como todas aquellas cuestiones de hecho o de derecho que no se requieran para justificar la decisión y que no serán obligatorias.

En otras palabras, la totalidad de las jurisprudencias mexicanas a partir de la onceava época deberán incluir la *ratio decidendi* y el *obiter dictum* en su integración.

Es igualmente notorio cómo la reforma de 2021 coloca a la SCJN como un actor preponderante del sistema de creación de jurisprudencia al otorgarle la capacidad de que mediante la emisión de un solo criterio pueda fijar jurisprudencia. Se considera que la abreviación de los lapsos procesales del antiguo sistema de reiteración fortalece la capacidad de la Corte y muestra su relevancia institucional en el Estado mexicano.

⁷⁷ Cross y Harris, *op. cit.*, 62-70.

Asimismo, persisten diversos desafíos y problemas recurrentes en el sistema de creación de jurisprudencia dentro de la Ley de Amparo, en donde el Poder Legislativo tiene un papel estratégico al contar con la capacidad de legislar para fortalecer y mejorar dicho sistema.

Identificamos la persistencia del problema en la obligatoriedad de la jurisprudencia únicamente para las autoridades judiciales, consideramos que es necesario evaluar la pertinencia de hacer obligatorios los criterios judiciales para la administración pública, ya que derivado del análisis realizado existe la posibilidad de que en los procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad no se logre la mayoría calificada que exige la Ley de Amparo para la invalidez de normas generales que lo requieran, además de que pueden surgir casos en los que la autoridad administrativa mantenga la aplicación de facultades declaradas inconstitucionales por el desfase procedimental de la creación de jurisprudencia y en tanto no se reforme o se complete la declaratoria general de inconstitucionalidad. Por lo anterior, se considera que es posible generar un mecanismo de equilibrio entre los Poderes Ejecutivo y Judicial que tienda a crear un sistema de interpretación del marco normativo homologado y coordinado con potencial para reducir controversias contra el gobierno federal y a aumentar la protección y certeza jurídica de los ciudadanos.

Respecto de la retroactividad de la jurisprudencia, el artículo 217 de la Ley de Amparo establece la regla general de que no podrá aplicarse jurisprudencia retroactiva en perjuicio de persona alguna; sin embargo, consideramos que no se detallan supuestos en los que se modifique el criterio aplicable antes de que se realice el fallo y existan invocaciones de jurisprudencia aplicable previamente. Esta carencia puede vulnerar la seguridad jurídica de los gobernados, convirtiéndose en un área de oportunidad para el quehacer legislativo.

En cuanto a los desafíos nuevos, derivados de la reforma judicial, la eliminación de la figura de la jurisprudencia por sustitución posiblemente deja desprovistos a los Tribunales Colegiados de Circuito de un mecanismo de revisión y corrección de sus criterios, con lo cual se plantea la necesidad de valorar su reinserción en la Ley de Amparo.

Referente a la claridad en la redacción de jurisprudencia, se considera que la modificación al artículo 218 de la Ley de Amparo, que busca estandarizar la estructura de las tesis jurisprudenciales derivadas de

decisiones relevantes, podría atender parcialmente el problema, sin que éste sea el propósito específico de la disposición.

Consideramos que el requisito contenido en el artículo 218 de la Ley de Amparo, por el que se estandariza la forma de todas las tesis jurisprudenciales, tiene la capacidad de contribuir a crear un sistema más consolidado y organizado para la compilación, integración y estudio de los criterios judiciales; sin embargo, es necesario mantener desde el Poder Legislativo un monitoreo y, en su caso, realizar la evaluación posterior del impacto normativo del nuevo modelo jurisprudencial a fin de ubicar de forma más efectiva las necesidades de la dinámica judicial susceptibles de reforma.

Reiteramos que teóricamente el sistema jurisprudencial de reiteración de criterios y el sistema de precedentes judiciales son compatibles, independientemente del sistema normativo y la familia jurídica a la que pertenezcan, ya que esencialmente se refieren a la actividad judicial en la que la argumentación encadenada de las resoluciones tiene la capacidad de fijar criterios obligatorios.⁷⁸

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús. “¿Se acabaron los efectos retroactivos de la jurisprudencia?”. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal* 34, Escuela Judicial, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2012.
- Antemate Mendoza, Miguel Ángel. “El precedente y el (futuro) desarrollo de la doctrina constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. Centro de Estudios Constitucionales SCJN. (11 de agosto de 2021). [https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/el-precedente-y-el-futuro-desarrollo-de-la-doctrina-constitucional-de-la-suprema-corte-de#:~:text=El%2011%20de%20marzo%20de,la%20Judicatura%20Federal%20\(CJF\)](https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/el-precedente-y-el-futuro-desarrollo-de-la-doctrina-constitucional-de-la-suprema-corte-de#:~:text=El%2011%20de%20marzo%20de,la%20Judicatura%20Federal%20(CJF)).
- Borgeaud, Charles. “The Origin and Development of Written Constitutions”. *Political Science Quarterly* 7, n.º 4 (diciembre 1982). Publicado por The Academy of Political Science.

⁷⁸ Sánchez, *op. cit.*, 116.

- Cross Rupert y Harris J. W. Traducido por Angela Pulido. *El precedente en el Derecho inglés*. Madrid: Marcial Pons, 2012.
- Diario Oficial de la Federación. *Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 10 de junio de 2011. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011#gsc.tab=0 .
- Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación*, 11 de marzo de 2021. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5613325&fecha=11/03/2021#gsc.tab=0 .
- Gómora Juárez, Sandra. *Un análisis conceptual del precedente judicial*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2022.
- González Martín, Nuria. “Common Law: Especial referencia a los restatement Of the Law en Estados Unidos”. En González Martín, Nuria (Coord.). *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau. Tomo II*, Sistemas Jurídicos Contemporáneos, Temas Diversos. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006. 385-404 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1968/19.pdf> .
- Grau Gómez, Luis. *El constitucionalismo americano*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 2011. <https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/11865/grau-constitucionalismo-americano.pdf> .
- Kelsen, Hans. *Teoría pura del derecho*. 16.^a ed., 2.^a reimpresión. México: Editorial Porrúa, 2007.
- Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- López Benítez, Lilia Mónica. “Sistemas de Jurisprudencia en el juicio de amparo”. En Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Alfonso Herrera García, (Coords.). *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917*. Tomo II. Serie Doctrina Jurídica n.º 792. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2017.

- Nieto Castillo, Santiago. “Jurisprudencia e interpretación jurídica”. En Valadés Diego y Miguel Carbonell (Coords.). *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Serie Doctrina Jurídica n.º 374, 2007.
- Palomo Carrasco, Óscar. *La observancia obligatoria de la jurisprudencia emanada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los tribunales colegiados de circuito en los actos administrativos*. Serie Doctrina Jurídica n.º 726. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2017.
- Quiñónez Huizar, Francisco Rubén. *Jurisprudencia y control constitucional en México: elementos necesarios para su comprensión y aplicación*. México: Editorial Flores, 2021.
- Ríos García, Óscar Leonardo. “El precedente judicial: Un enfoque para la práctica jurídica mexicana”. En Carbonell, Miguel (Coord.). *El precedente judicial*. México: Centro de Estudios Carbonell, 2022.
- Sánchez Gil, Rubén. “Precedente Judicial, ejecutoria y tesis: notas a efectos prácticos”. En Carbonell, Miguel (Coord.). *El precedente judicial*. México: Centro de Estudios Carbonell, 2022.
- Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*. 2.ª reimpresión. Madrid: Alianza Editorial, 2017.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Poder Judicial de la Federación. *Reforma judicial con y para el poder judicial*, 12 de febrero de 2020, 5. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/carrusel_usos_multiples/documento/2020-02/Proyecto%20de%20Reforma%20Judicial_1%20%283%29.pdf.
- . Sistema de Seguimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, SCJN, Expediente 7/2023, “Artículos 97, 98 y 111 en sus porciones normativas ‘quince días hábiles’ y ‘sesenta días hábiles’ de la Ley de Migración”, <https://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/consultagenerales.aspx>.
- Tamayo y Salmorán, Rolando. *Introducción al estudio de la Constitución*. 2.ª reimpresión. México: Fontamara, 2006.
- . *Los publicistas medievales y la formación de la tradición política de Occidente. Estudio histórico sobre la recepción de la ciencia jurídica y su impacto en las ideas políticas*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2013.

- Tesis 2a./J. 38/2002, JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN OBLIGADAS A APLICARLA AL CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE FUNDA Y MOTIVAR SUS ACTOS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, Tomo XV, mayo de 2002, 175. Registro digital: 186921. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/186921>.
- Tesis 2ª. XIV/2002, JURISPRUDENCIA. LOS NUEVOS CRITERIOS SON APLICABLES A LOS CASOS AÚN NO DECIDIDOS POR EL ÓRGANO JURISDICCIONAL COMPETENTE. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Segunda Sala Tomo XV. marzo de 2002. 428. Registro digital: 187495. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/187495>.
- Tesis 2ª. XXXII/2010, JURISPRUDENCIA. LA PETICIÓN DE SU ACLARACIÓN DEBE TRAMITARSE COMO SOLICITUD DE MODIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA EN TÉRMINOS DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 197 DE LA LEY DE AMPARO. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Segunda Sala. Tomo XXXI. junio de 2010, 276. Registro digital: 164456. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/164456>.
- Tesis 1a./J. 111/2023, DETENCIONES ADMINISTRATIVAS MIGRATORIAS. EL ARTÍCULO 111 DE LA LEY DE MIGRACIÓN, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS ‘QUINCE DÍAS HÁBILES’ Y ‘SESENTA DÍAS HÁBILES’, ES INCONSTITUCIONAL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Undécima Época. Primera Sala. México. Libro 29. Tomo II. septiembre de 2023, 1609. Registro digital: 2027177. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2027177>.

DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA: ALCANCES JURÍDICOS DE SU DETERMINACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS FEDERAL

DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA, LEGAL SCOPE OF ITS DETERMINATION BY THE FEDERAL CHAMBER OF DEPUTIES

Miguel Copil ESTRADA RAMÍREZ¹

RESUMEN: Es una revisión del marco teórico y jurídico vigente de la declaración de procedencia; así como de ese tipo de procedimientos desahogados recientemente por la Cámara de Diputados, las consecuencias jurídicas suscitadas y las necesidades de adecuación normativa, tanto en el orden constitucional como el legal y el reglamentario. Para el desarrollo teórico se utilizó el método deductivo y para estudiar los casos relevantes y sus implicaciones, el inductivo. Se concluye en la necesidad de modificaciones constitucionales y legales que aclaren el alcance de las consecuencias de la determinación que adopte la Cámara de Diputados y la intervención de los congresos locales, en lo que se refiere a las autoridades de las entidades federativas con inmunidad constitucional.

PALABRAS CLAVE: Fuero, desafuero, constitucionalidad, división de poderes, control del poder político.

ABSTRACT: *It is a review of the current theoretical and legal framework of the declaration of procedencia; as well as those types of procedures recently carried out by the Chamber of Deputies, the legal consequences raised and the needs for regulatory adaptation, both in the constitutional order and the legal and regulatory order. For the theoretical development, the deductive method was used and to study the relevant cases and their implications, the inductive method was used. It is concluded that there is a need for constitutional and legal modifications that clarify the scope of the consequences of the determination adopted by the Chamber of Deputies and the intervention of local Congresses, with regard to the authorities of the federal entities with constitutional immunity.*

KEYWORDS: *Political immunity, constitutionality, division of powers, control of political power.*

¹ Investigador C del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco teórico y jurídico*. III. *Procedimientos de declaración de procedencia durante la LXIV Legislatura*. IV. *Análisis de resoluciones jurisdiccionales en la materia*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Durante las LXIV y LXV Legislaturas se llevaron a cabo procedimientos de declaración de procedencia con relación a servidores públicos de diversa índole. Estos procedimientos, establecidos en el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) consisten, esencialmente, en determinar si se retira la inmunidad penal a ciertos funcionarios, a fin de que puedan ser sujetos de proceso penal, en virtud del análisis que distinga que la imputación penal es auténtica y no un instrumento ilegítimo de persecución política.² En estos procedimientos se han presentado algunas situaciones jurídicas relevantes para reflexionar sobre las consecuencias que tiene la emisión de dicha Declaración.

Así, el objetivo que se pretende alcanzar con esta investigación es, precisamente, analizar los procesos de declaratoria de procedencia que se llevaron a cabo, en la legislatura anterior, a fin de distinguir los alcances jurídicos que se señalaron en cada caso, no sólo desde una visión descriptiva de los mismos, sino a partir de la reflexión sobre los argumentos que se hubieran expresado de manera particular por otros actores e instituciones externas a la Cámara de Diputados. Ello, por medio de la aplicación de la metodología jurídica a partir de cada uno de los segmentos de este trabajo, por lo que el desarrollo del apartado teórico echa mano del método deductivo, mientras que el inductivo se utiliza al momento de señalar los casos relevantes y sus implicaciones.³

² El procedimiento de *declaración de procedencia* también es conocido, coloquialmente, como *desafuero*, pues a la inmunidad que se brinda a determinados funcionarios públicos se le conoce como *fuero*. Con relación a su conceptualización se abunda en el apartado II sobre el marco teórico y jurídico de este trabajo.

³ Para el desarrollo metodológico de la presente investigación se acudió a las obras de Arellano García, *Métodos y técnicas de la investigación jurídica*, y Arellano Hobelsberger, *Metodología jurídica*. En tanto que la citación se lleva a cabo a partir del documento “Guía de criterios editoriales para el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias”, así como el documento *Cómo citar en estilo Chicago* de la Universidad Autónoma de Madrid, https://biblioguias.uam.es/ld.php?content_id=33883198 (acceso 24 de noviembre de 2023).

Lo anterior ha de permitir involucrar diversas voces, además de las que se hubieran generado durante las consecuencias de los procedimientos, con la finalidad de contar con una visión descriptiva de los mismos y a partir de ahí presentar puntos que requieren de un estudio más amplio y, sobre todo, la posible intervención de las decisiones políticas desde las facultades legislativas y parlamentarias del Congreso de la Unión.

Así, la hipótesis que se plantea es señalar la necesidad de modificaciones normativas que permitan un mejor ejercicio de la facultad contenida de manera exclusiva para la Cámara de Diputados, a partir de los casos donde hay consecuencias *metaconstitucionales*, tales como la existencia de un doble fuero, que hace necesaria la revisión constitucional del diseño de la declaratoria. Lo cual ha puesto en el centro del debate la necesidad de modificar las reglas de desarrollo de este procedimiento. Lo que nos conduce a concluir que si lo que se quiere es evitar consecuencias fuera del texto constitucional, debería hacerse un rediseño normativo.

Se considera que, a partir de esa labor es posible que se eviten alcances jurídicos *metaconstitucionales*, pues por no encontrarse debidamente limitados pudieran generar situaciones que desemboquen en crisis políticas y alteren el funcionamiento de las instituciones, considerando precisamente que la figura de la inmunidad, conocida en nuestro sistema jurídico como *fuero*, no se establece para protección de las personas que ostentan los cargos, sino para mantener el buen funcionamiento de dichos cargos.

Para ello, la investigación encuentra justificación en diversos aspectos, entre los que pueden mencionarse la importancia del procedimiento de declaración de procedencia como instrumento fundamental para el desarrollo de una de las facetas del quehacer parlamentario, dejando en claro que la máxima representación popular no se limita a labores puramente de confección legislativa, sino también de control político.

Asimismo, se parte de considerar que dicho procedimiento es una herramienta útil para fortalecer las garantías democráticas, la división de poderes y el federalismo, pero a la vez un medio para garantizar el acceso a la justicia, el combate a la impunidad y la seguridad jurídica de los individuos, pero también del marco constitucional y legal para fortalecer el Estado de Derecho.

Atendiendo a lo anterior, distinguir y comprender con claridad cuáles son los alcances jurídicos y consecuencias legales de su aplicación es

fundamental para conocer el impacto que se genera, así como para distinguir si a partir de las apreciaciones jurisdiccionales recientes, estos alcances pudieran haberse modificado.

Si bien se incluyen diversos procedimientos en la materia, se destaca aquél sobre la declaración de procedencia que corresponde al expediente SI/LXIV/DP/02/2021, debido a una contradicción de interpretaciones que se suscitaron relacionados a la posible existencia de un *doble fuero constitucional*. Dicho procedimiento es de especial relevancia, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), mediante dos controversias constitucionales, resolvió que la declaración de procedencia emitida por la Cámara de Diputados era válida; sin embargo, que se requería la convalidación del Congreso local.

II. MARCO TEÓRICO Y JURÍDICO

1. La declaración de procedencia dentro de los medios de control del equilibrio entre poderes

En la actualidad, se espera que el desarrollo de las naciones corresponda a un proceso democrático. Por ejemplo, en la CPEUM vigente se establece, en su artículo 3o., que el criterio que oriente a la educación será democrático, pero aún más, en el inciso a) de la fracción II del párrafo decimosegundo de esa porción del texto fundamental, se especifica: “[...] considerando a la democracia 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”.

Así, la democracia se entiende como una institución de naturaleza política que sirve para incluir las diferentes maneras del ejercicio del poder soberano que puede expresar un pueblo que se organiza para tomar decisiones políticas fundamentales que les permiten vivir en sociedad.⁴ Sin embargo, ese ejercicio democrático no se efectúa de manera directa por quienes integran el colectivo y se plantea la necesidad de la representación; es decir, el pueblo soberano deposita el ejercicio del

⁴ Barragán, “Unidad 12. Formas de gobierno”. En Contreras Bustamante *et al.*, *Teoría de la Constitución*, 361.

poder para su organización, en una encomienda temporal y con acciones determinadas y específicas que deben realizarse, así como aquellas que le están terminantemente prohibidas, estableciendo las democracias representativas en las que sus servidores públicos estén sujetos a las responsabilidades jurídicas, pero sobre todo a las consecuencias políticas derivadas de sus conductas, toda vez que su ejercicio es preponderantemente político.⁵

Entonces, el anhelo democrático no debe entenderse como un principio intangible, sino como una posibilidad de vida cotidiana que requiere de un sustrato mínimo para que se satisfaga. Al respecto, Javier Patiño Camarena⁶ señala que las bases mínimas de organización del Estado que le permite ser democrático son las siguientes:

- a) principio de la soberanía del pueblo;
- b) principio de la separación de poderes;
- c) estructurar un sistema representativo;
- d) establecer un sistema de partidos genuino;
- e) el reconocimiento y respeto a los derechos fundamentales, tanto de la mayoría como de las minorías, así como de los que son prerrogativas individuales como de las colectivas o sociales, y;
- f) el principio de supremacía constitucional.

Con relación al tema que nos ocupa, es necesario destacar dos de estos principios: el de separación de poderes y el de supremacía constitucional. Ambos tienen su origen en el pensamiento ilustrado de finales del siglo XVIII en Europa. En el primer caso, autores como Arrington, Locke y Montesquieu consideraron que la separación de poderes brindaba equilibrio

⁵ Cfr. *Ibidem*, 363-366.

⁶ Cfr. Patiño Camarena, *Nuevo derecho electoral mexicano*, 12-17.

entre los órganos del Estado y permitía limitar el poder en beneficio de la población, lo que favorecería el ejercicio de las libertades.⁷

Asimismo, se ha planteado que el principio de separación de poderes persigue, entre otros, el propósito de que el poder frene al poder, a través de una distribución equilibrada de las funciones estatales entre los órganos públicos; lo que, además, requiere que las facultades de cada uno de esos órganos se encuentren señaladas en la ley, toda vez que esos factores promueven una atmósfera favorable a la libertad.⁸

En el segundo caso, el principio de supremacía constitucional implica la concepción del texto fundamental como una norma jurídica superior en el que se consignan las decisiones políticas fundamentales, organizando al poder público y reconociendo derechos, pero también brindando el fundamento de validez del resto de las normas jurídicas y de los actos de autoridad.⁹

Desde luego que ambos principios se encuentran recogidos en nuestro texto constitucional, particularmente en los artículos 49, 133 y 136.¹⁰ La supremacía constitucional no debe ser entendida únicamente desde su aspecto jurídico, sino desde su esencia en el contenido de las decisiones políticas Soberanas que determinan los fundamentos, la teleología, las estructuras y las instituciones que organizan al poder.¹¹

⁷ *Ibidem*, 14.

⁸ *Ibidem*, 29.

⁹ *Ibidem*, 17.

¹⁰ “Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.”

Artículo 136. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público, se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (acceso el 24 de noviembre de 2023).

¹¹ Covián Andrade, *Diez estudios antidogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano*, México, 105.

Por lo anterior, es que resulta evidente que, para la instrumentalización de los principios referidos se hace indispensable la implementación de medios de control del poder, que pueden ser de dos tipos, de naturaleza política o de naturaleza jurídica y van a estar relacionados con las fases de origen, ejercicio y fines del poder público.¹²

Luego entonces, los medios de control del poder van a estar dirigidos a mantener el respeto y la observancia de las decisiones políticas fundamentales que se han reconocido en el texto constitucional, así como a que las autoridades se conduzcan de la manera en cómo el propio contenido normativo les permite y les ordena, conforme a la legalidad que se exige a través de las facultades conferidas.

Sin embargo, desde la visión primordialmente jurídica, los medios de control que pueden identificarse con facilidad a partir del texto de la CPEUM regularmente son los que tienen naturaleza jurisdiccional, homóloga a la jurisdiccional y que desarrollan los organismos de protección a los derechos humanos, por lo que es común encontrar en la literatura que se enumeran los siguientes: el juicio de amparo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, los procesos jurisdiccionales en materia electoral, el juicio político y los medios de protección de los derechos humanos, a través de organismos constitucionales autónomos en la materia.¹³

Esos son medios de control de la constitucionalidad que se pueden clasificar en los que se ejecutan por órganos políticos distintos a los poderes constituidos y los que se llevan a cabo por órgano jurisdiccional. Ejemplo del primer caso es el Consejo Constitucional francés que hace un control abstracto de las leyes y normas, es decir que lo lleva a cabo de manera *a priori*, cerciorándose de su apego a la constitución y sin que hubiera acto de aplicación. En México, se tuvo el Supremo Poder Conservador, derivado de la Constitución de 1836, que se componía de cinco miembros con las funciones de declarar la nulidad de una ley o decreto dentro de dos meses de su expedición a petición de los poderes, así como de declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo dentro de los cuatro meses siguientes a su emisión.¹⁴

12 Covián Andrade, *La teoría del rombo, ingeniería constitucional del sistema político democrático*, 136-155.

13 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Los medios de control de la constitucionalidad*, 3.

14 Covián Andrade, *Teoría constitucional*, 563-582.

A su vez, los medios de control de la constitucionalidad efectuados por órganos jurisdiccionales se pueden clasificar en los de control difuso, en los que todos los jueces pueden participar; en los de control concentrado, en el que sólo un órgano se encarga de juzgar, y los mixtos, en los que se pueden distribuir facultades de control de diversa índole y respecto de diversos medios.¹⁵

De acuerdo con los efectos de sus resoluciones, los medios de control de constitucionalidad se clasifican en efectos *erga omnes*, cuando se aplican a todas las personas que pudieran estar en el supuesto del caso juzgado; y con efectos particulares, cuando sólo pueden afectar a las personas que intervinieron dentro del proceso de control. De igual manera, si el control se lleva a cabo antes de que la norma o acto se aplique o surta efectos jurídicos, se clasifican en *a priori*; mientras que si se realiza cuando la aplicación de la norma o acto implica una afectación o vulneración del orden constitucional, son *a posteriori*.¹⁶

Sin embargo, adicional a lo que ha referido la doctrina con relación a los medios de control de la constitucionalidad que son más conocidos, es importante identificar otras facultades con las que cuentan los órganos de poder público y que están destinados a mantener el equilibrio de poder y a evitar su ejercicio abusivo.

Dentro de esos medios, necesariamente se debe agregar la declaración de procedencia, pues, si bien los sistemas de control de la constitucionalidad más extendidos corresponden al modelo de control jurisdiccional, pueden generarse modelos que sean ejercidos por las asambleas de representación política, en las que se verifique que los actos emitidos por otros órganos se apeguen a la Constitución, es decir cumplan con la constitucionalidad y por tanto tengan validez normativa. Lo anterior, en el entendido de que lo que se verifica son las manifestaciones de las diversas etapas de la fenomenología del poder político, a manera de las decisiones y actuaciones de los detentadores del poder, que a su vez estén jurídicamente autorizados.¹⁷

Con respecto a esto último, nos referimos a que, para que el sistema político funcione de manera democrática, necesita tener

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ Covián Andrade, *La Suprema Corte y el control de la constitucionalidad (diez años de fallas e imprecisiones)*, 9-11.

medios de control destinados a garantizar tanto la legitimidad como la constitucionalidad de las decisiones de los órganos constituidos. Estos medios de control de todas las etapas del poder político corresponden a la expresión *checks and balances* usada tradicionalmente para señalar que en un Estado constitucional democrático los poderes se limitan entre sí. Estos controles, pueden ser entre *intraorgánicos*, porque están dentro del propio órgano constituido, como acontece con las atribuciones señaladas; o bien, *interorgánicos*, es decir, se aplican de un órgano sobre otro.¹⁸

En el caso que no ocupa, estamos delante de una atribución que al ejercerla repercute sobre la actuación de otro órgano, que es la autoridad ministerial, a la que se limita en sus atribuciones hasta que se verifique que su intención es legítima, por lo que, el ejercicio efectivo de las normas que establecen diversos controles de variada naturaleza deba ser eficaz y de ninguna manera simbólico.¹⁹

2. Marco jurídico de la declaración de procedencia

El texto constitucional ha establecido que es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, de acuerdo con el artículo 74, fracción V, la de declarar si ha lugar o no para proceder penalmente contra las y los servidores públicos que hubieren incurrido en delito, en términos del artículo 111 constitucional.

Por su parte, el artículo 111 de la CPEUM establece los criterios constitucionales que habrán de seguirse para esa declaración. En primer lugar, señala que las y los servidores públicos que quedarán sujetos a declaración de procedencia en caso de ser señalados penalmente son:

- Diputados, diputadas, senadoras y senadores del Congreso de la Unión;

¹⁸ Covián Andrade, *La teoría del rombo... op. cit.*, 271-272.

¹⁹ Al respecto, a partir de la preponderancia del Poder Ejecutivo dentro de nuestro sistema de gobierno presidencial, hubo autoridades que han considerado una posible posición de debilidad por parte del Poder Legislativo, entre otras cosas por la falta de ejercicio efectivo de las facultades constitucionales con las que cuenta, como puede verse en Covián Andrade, *Diez estudios... op. cit.*, 194-200.

- En el Poder Judicial, se contemplan las y los ministros de la SCJN, magistradas y magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral e integrantes del Consejo de la Judicatura Federal;
- Titulares de las Secretarías de Despacho;
- Titular de la Fiscalía General de la República;
- Las y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

De igual manera, el párrafo quinto del artículo 111, señala la necesidad de declaratoria de procedencia respecto de señalamientos penales respecto de delitos del orden federal que se imputen a los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las judicaturas locales, y los miembros de los organismos a los que las constituciones locales les otorgue autonomía.

Asimismo, se establece que la declaración deberá ser hecha por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión.

Si la resolución de la Cámara de Diputados declara que no se puede proceder penalmente, se suspenderá todo procedimiento; lo que significa que la imputación por la comisión del delito podría continuar cuando el inculcado concluya el ejercicio de su encargo, pues la declaración de procedencia no prejuzga respecto de la culpabilidad, ni sobre los fundamentos de la acusación. Por otra parte, si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes.

Es importante observar la salvedad que se sigue con relación a las autoridades locales para las que también se requiere de declaración de procedencia, es decir: las y los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los consejos de las judicaturas locales, y los miembros de los organismos a los que las constituciones locales les otorgue autonomía; pues si bien se señala que se seguirá el mismo

procedimiento, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comuniquen a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda, aspecto fundamental en esta investigación, pues como se verá *infra*, se determinan alcances que van más allá del texto constitucional.

También se indica que, las declaraciones y resoluciones, tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores, serán inatacables.

Por cuanto a los efectos de la declaración en la que señale que sí se podrá proceder contra el inculcado será la separación del cargo en tanto esté sujeto al proceso penal, por lo que si se culmina con una sentencia absolutoria podrá reasumir sus funciones. Mientras que, si la sentencia fuere condenatoria y se trató de un delito cometido durante su labor como servidor público, entonces no podrá ser indultado.

Finalmente, este artículo señala que, en demandas del orden civil no se requerirá declaración de procedencia. Y realiza especificaciones relacionadas con las sanciones penales aplicables, especialmente en los casos de delitos que generaron un beneficio económico o daño patrimonial.

Por otra parte, el artículo 112 constitucional muestra que la declaración de procedencia no se vincula a la persona sino al cargo que se ocupa, pues no es necesaria para los casos en que se hubiera cometido el delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo. No así para cuando hubiera reasumido o se encuentre nombrado o electo para desempeñar otro cargo, pero de los que se enumeran en el artículo 111.

Por lo que corresponde a la regulación secundaria y reglamentaria, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) contiene el Título Segundo dedicado a los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia. El Capítulo III de ese título se refiere al procedimiento para la declaración de procedencia y abarca los artículos 25 al 29; mientras que el Capítulo IV se ocupa de disposiciones generales aplicables en la materia y corre de los artículos 30 al 45.

Es de destacar dentro del procedimiento de declaración, que el artículo 25 de la LFRSP se remite, en lo que sea pertinente al procedimiento que se sigue con relación al Juicio Político. Si bien,

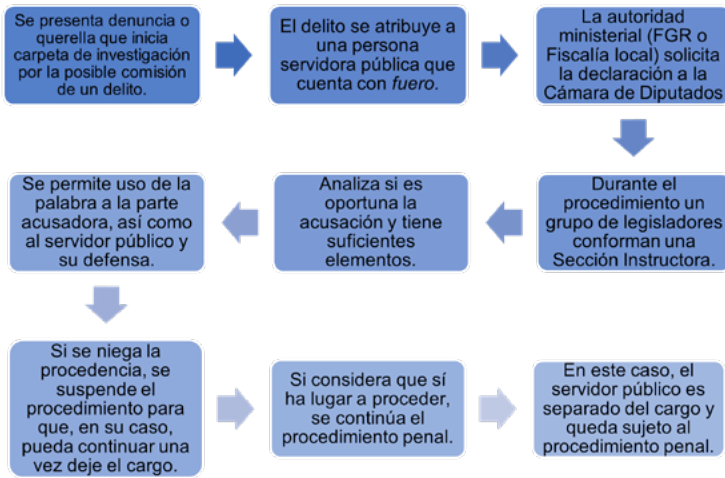
este redireccionamiento normativo pudiera ser favorable desde el aspecto de economía normativa, también es posible observar algunas oportunidades de mejora, principalmente por lo que corresponde a la actualización y armonización de su contenido con las formas recientes de organización del Congreso de la Unión, especialmente por lo que respecta a las menciones a la denominada Gran Comisión, que actualmente no existe.

Ahora bien, para el desarrollo del procedimiento de declaración de procedencia se nombra una Sección Instructora, de entre los diputados y diputadas integrantes de la Comisión Jurisdiccional, la que, de acuerdo al mismo artículo 25, practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito, la probable responsabilidad del imputado y la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Posteriormente, dictamina si se podrá o no proceder penalmente. El plazo para rendir ese dictamen será de 60 días hábiles, que pueden ser prorrogables.

Conforme al artículo 26, una vez elaborado el dictamen, el Presidente de la Cámara anunciará que ésta debe erigirse en Jurado de Procedencia, lo que se informa al inculcado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público. Pues de acuerdo con el artículo 27, se permitirá a las partes involucradas tomar la palabra, previo a la toma de la decisión por parte del Pleno.

Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculcado, éste quedará separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que el procedimiento continúe cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Para mayor claridad del procedimiento, descrito conforme a los artículos arriba citados, se plantea el siguiente diagrama:

Diagrama 1. Procedimiento de Declaración de Procedencia

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido normativo que regula la declaración de procedencia.²⁰

Sin embargo, como puede observarse, en la Ley se repite la norma contenida en el párrafo quinto del artículo 111 constitucional, en relación con las autoridades del orden local que sean señaladas por cometer delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados, se remitirá a la legislatura local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda. Sin embargo, no se especifica como correspondería, conforme a sus atribuciones, lo que permite una amplitud de posibilidades que podrían establecerse a discreción en las normas locales para esos asuntos.

En la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM) únicamente se encuentra una mención al procedimiento de declaración de procedencia y se identifica en el último párrafo del artículo 45, en el que se señala que los proyectos de dictamen de la Sección Instructora y de las comisiones encargadas de resolver, sólo pasarán al Pleno si son votados por la mayoría de los integrantes respectivos.

²⁰ Para conocer a mayor detalle el desarrollo del procedimiento de declaración de procedencia se sugiere la obra de Mora-Donatto, *Derecho parlamentario y procesal parlamentario*, 469-478.

Asimismo, el numeral 5 del artículo 40 de la LOCGEUM contempla la manera en cómo se integrarán, tanto la Comisión Jurisdiccional, así como la Sección Instructora para los casos contemplados en el Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos. Como se ha señalado, la Sección Instructora se integra de los y las legisladoras encargadas de llevar a cabo las pesquisas necesarias para determinar la oportunidad o no del *desafuero*. Sus miembros se nombran de entre las personas integrantes de la Comisión Jurisdiccional, que es una Comisión ordinaria de la Cámara de Diputados encargados, precisamente, de dilucidar los casos de declaración de procedencia y Juicio Político que tengan que resolverse.

En lo que corresponde al Reglamento de la Cámara de Diputados, se especifican al menos dos previsiones importantes en la materia. El artículo 31 señala que, además de las personas autorizadas para el uso de la tribuna de la Cámara, podrán expresarse desde ese lugar quienes deban intervenir en el desahogo de la declaración de procedencia. Asimismo, se plantea la limitación para que las y los diputados que no formen parte de la Sección Instructora no puedan asistir e intervenir en sus reuniones, lo que sí les es permitido para las actividades de las otras Comisiones, en las que pueden acudir con voz, pero sin voto.

Finalmente, no se omite señalar que en el desarrollo procedimental y valoración probatoria que no estuviera contemplada en las normas referidas, son de aplicación supletoria las normas, tanto sustantivas como procesales, en materia penal federal.

Hasta aquí, es importante observar que el texto constitucional no contempla con claridad los alcances de la declaración de procedencia en la que se determina que sí ha lugar a proceder, particularmente en lo que respecta a las autoridades del orden local que están enumeradas en el artículo 111 constitucional, toda vez que, como se ha observado, únicamente señala que se comunicará la determinación de la Cámara de Diputados al Congreso local, con la finalidad de que actúe conforme a sus atribuciones; sin embargo, no se especifica si dichas atribuciones únicamente corresponden con las adecuaciones jurídicas, administrativas y políticas que se requieran a partir de la separación del cargo del funcionario involucrado, o bien, si pueden validar la determinación de la Cámara de Diputados, a partir de consideraciones de autonomía constitucional y política de las entidades federativas. Lo que podría dejarnos ver un abanico muy amplio de posibilidades dentro de las

cuales la función de declaración de procedencia podría estar limitada o incluso disminuida en sus alcances.

3. Apreciaciones teóricas alrededor de la declaración de procedencia

En estos términos, la declaración de procedencia debe entenderse, en primer lugar, como un acto cuya naturaleza no corresponde con la de los actos legislativos en su sentido estricto, sino en el sentido amplio de actos parlamentarios, en los que se incluyen aquellos que son materialmente administrativos y materialmente jurisdiccional en sede parlamentaria.²¹

Así, para algunos doctrinarios, la naturaleza material de la declaración de procedencia corresponde a la de una decisión jurisdiccional que, si bien no prejuzga sobre la acusación que se presenta, participa del proceso de persecución penal. Materialmente, se resuelve a través de un decreto, pues es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, con la finalidad de considerar si existen elementos para que un servidor público sea procesado penalmente y entonces, le sea retirada la inmunidad constitucional y se le separe de su cargo.²²

Por su parte, Enrique Sánchez Bringas señala:

El procedimiento por virtud del cual se hace la declaración de procedencia lo desarrolla la Cámara de Diputados, la que una vez que conoce de la presunta responsabilidad del servidor público por la comisión de delitos perseguidos por el Ministerio público, declarará por mayoría absoluta de sus miembros si se procede o no contra el inculpado.²³

Al respecto, Jorge Fernández Ruiz explica que la declaración de procedencia se destina a brindar una garantía de inmunidad o fuero constitucional para determinados servidores públicos de alto rango, con

²¹ Con relación a la clasificación de los actos legislativos, puede verse la obra de Muro Ruiz, *Algunos elementos de técnica legislativa*, 160-161, en la que plantea la existencia, entre otros, de los siguientes tipos de actos: a) los actos legislativos normativos, b) los actos legislativos no normativos, c) actos legislativos de organización, d) actos colegiados, e) actos atributivos de competencias y f) actos de trámite.

²² Covián Andrade, *Teoría constitucional...* op. cit., 509.

²³ Sánchez Bringas, *Derecho constitucional*, 674.

la finalidad de asegurar el adecuado funcionamiento de las instituciones, antes que el de proteger su persona.²⁴

El autor mencionado también coincide en que se trata de un acto no legislativo pero que se emite en sede legislativa, que consiste, esencialmente, en retirar el obstáculo jurídico que impide continuar con el ejercicio de la acción penal en contra de un servidor público. Sin embargo, para él no se constituye de un acto de naturaleza jurisdiccional, pues considera que no se trata de una sentencia o resolución equivalente, lo que se puede observar a partir de que no se dedica a resolver sobre la culpabilidad; no obstante, sí considera que debe ser una determinación que debe estar fundada y motivada con relación a los hechos que se relacionen.²⁵

Asimismo, en la obra de Jesús Quintana y Franco Carreño se deja en claro que, siguiendo las resoluciones del Poder Judicial de la Federación, no se debe entender a la declaración de procedencia como “[...] un excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional”.²⁶ Sino que, “[...] constituye un requisito de procedibilidad, sin el cual no se puede ejercitar la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales y por tanto es un procedimiento autónomo del proceso que no versa sobre la culpabilidad del servidor, es decir, no prejuzga acerca de la acusación”.²⁷

Por su parte, Jaime Cárdenas, también señala que la finalidad del fuero no estriba en proteger la persona, sino en mantener un equilibrio entre los poderes para posibilitar el funcionamiento normal de las instituciones y que en ello han sustentado la justificación de su existencia los autores del derecho constitucional mexicano como Ignacio Burgoa, Ignacio Vallarta, Pallares y Tena Ramírez; pues afirman que no tiene por objeto instituir un privilegio, lo que sería contrario al principio de igualdad ante la ley dentro del régimen democrático, sino que la intención es proteger la función de los embates del poder.²⁸

²⁴ Fernández Ruiz, *Poder Legislativo*, 336-338.

²⁵ *Idem*.

²⁶ Quintana Valtierra y Carreño García, *Derecho parlamentario y técnica legislativa en México*, 190-191.

²⁷ *Idem*.

²⁸ Cárdenas Gracia, “Consideraciones jurídicas sobre el desafuero de Andrés Manuel López Obrador”, en *Documentos de Trabajo del Instituto de Investigaciones Jurídicas 2005*, 5-6.

Por su parte, la investigadora Pedroza de la Llave identifica en la declaración de procedencia la instauración de comisiones de naturaleza jurisdiccional de carácter transitorio, que practican diligencias y averiguaciones que consideran pertinentes para dictaminar si ha lugar o no para proceder penalmente.²⁹

En este aspecto, se destaca que no se pronuncia la Cámara de Diputados por el asunto de fondo, es decir, que la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación, sino sólo autoriza que se siga o no el proceso penal. Sin embargo, en lo que respecta a las autoridades del orden local, Pedroza considera que ni siquiera se emite una resolución, sino únicamente una “[...] decisión con carácter declarativo, la cual será comunicada al Congreso local para que proceda como corresponda”.³⁰

De igual manera, con relación a la finalidad del desafuero, en la mayoría de los casos se expresa que no es una acción que prejuzga, como ya hemos referido, sino únicamente “[...] determina la oportunidad política [...]” de privar al servidor público de la inmunidad, a fin de que pueda continuar ejerciendo las funciones encomendadas.³¹

No obstante, como hemos observado en el marco jurídico, el artículo 25 de la LFRSP sí exige que dentro de la declaración se establezca la existencia del delito, la probable responsabilidad del inculcado y la subsistencia del fuero constitucional, con lo que se establecerían elementos, no sólo de verificación política de la procedencia de la acusación, sino también criterios primordialmente jurídicos, e incluso del procedimiento penal federal, respecto de atribuciones que lleva a cabo la Fiscalía General de la República.

Una explicación a esta separación entre el contenido constitucional y la disposición legal que lo reglamenta la ofrece Jaime Cárdenas, quien asegura que ello se desprende de la característica legal y no política del ordenamiento jurídico secundario, pues la intención de un procedimiento como la declaración de procedencia se debe a razones políticas, relacionadas con limitar la persecución política desde el poder, lo que podría no ser deseable que se establezca expresamente dentro de la ley, por lo que se prefieren otras fórmulas y no que:

²⁹ Pedroza de la Llave, “La responsabilidad penal de los servidores públicos. Breves notas sobre el procedimiento de declaración de procedencia”, en *Liber ad Honorem Sergio García Ramírez*, 513-516.

³⁰ *Idem*.

³¹ Andrade Sánchez, *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*, 72.

[...] una norma fuese elaborada para que se acreditara una persecución política a cargo de uno de los poderes del Estado en contra de un alto funcionario de la federación, por eso se concentraba el análisis del desafuero en la conducta del señalado, su probable responsabilidad y la existencia del delito, lo que a todas luces desvía la finalidad de la institución que es determinar si existe o no una persecución política [...], lo que no excluye que la finalidad de la inmunidad es proteger la función.³²

Con relación a los efectos, los autores parecen coincidir en que el principal resultado e inmediato de la declaración de procedencia que se vota en sentido positivo es la separación del cargo del servidor público señalado.³³

Sin embargo, también se ha observado que podrían existir algunas implicaciones temporales, toda vez que, si la resolución penal dictada por los tribunales es absolutoria, el servidor público puede regresar a ocupar su cargo; por lo que existe oportunidad para hacer previsiones sobre las circunstancias en las que el servidor público regresa, incluso si requiere hacer la notificación correspondiente al Congreso de la Unión o a la autoridad que le refrende el nombramiento, en el caso de cargos que son designados, como ocurre con quienes integren el Consejo de la Judicatura, por ejemplo.³⁴

De igual manera, podrían presentarse otras situaciones conflictivas; verbigracia, supongamos que la Cámara ha declarado que ha lugar a proceder penalmente; entonces, la autoridad ministerial ejercita la acción penal; sin embargo, el juez de la causa niega la orden de aprehensión o no dicta un auto de sujeción a proceso. En estos casos, pudiera no haber la previsión normativa adecuada, pues no se tendría una sentencia absolutoria que le permitiera regresar a ocupar su cargo.³⁵

³² Cárdenas Gracia, “Consideraciones...”, *op. cit.*, 3.

³³ Flores Mendoza, “Algunas consideraciones sobre la responsabilidad de los servidores públicos. Apuntes para la resolución de casos futuros de desafuero”. En García Ramírez (coord.). *Estudios jurídicos en homenaje a Olga Islas de González Mariscal*, 9-12.

³⁴ *Idem.*

³⁵ *Idem.*

Otros efectos de la declaración de procedencia, que no son inmediatos como la separación del cargo, pero que pueden ser igual o más impactantes en la esfera de derechos de los involucrados, corresponden a la posible suspensión de los derechos políticos. Si bien, nuestro sistema penal prima el principio de presunción de inocencia, en muchos de los casos que se procuran sancionar dentro del Estado mexicano se han configurado como sanciones secundarias la imposibilidad de participación política activa, lo que podría significar la suspensión de los derechos políticos y electorales, sin que se tenga una sentencia definitiva y firme en su contra,³⁶ como lo permite la fracción II del artículo 38 constitucional.³⁷

Estas discusiones doctrinales alrededor de la declaración de procedencia se desprenden de las diferentes formas en las que se podría interpretar la norma, debido a una falta de claridad en su contenido y en los alcances de su aplicación; por lo que, las adecuaciones correspondientes que se lleven a cabo deben estar en armonía con el texto constitucional, no sólo por el principio de jerarquía normativa, sino también por las finalidades que se procuran alcanzar con el fuero constitucional.

III. PROCEDIMIENTOS DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA DURANTE LA LXIV LEGISLATURA

A la fecha de presentación de esta investigación³⁸ no se identificó el inicio de procedimiento de declaración de procedencia durante la Legislatura LXV, pues si bien, es posible que durante esta Legislatura se vote el dictamen correspondiente al expediente SI/LXIV/DP/02/2020, éste dio inicio durante la legislatura anterior. Por lo que se señalan a continuación los casos que fueron iniciados durante la Legislatura

³⁶ *Idem*.

³⁷ Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

...

II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

...

³⁸ Este trabajo se presentó concluido para su procedimiento editorial el 8 de diciembre de 2023.

LXIV, los cuales se identifican mediante un número progresivo de caso para fácil referencia al mencionarlos posteriormente.

Caso 1

Con relación al expediente SI/LXIV/DP/01/2020, la Sección Instructora dictaminó que, respecto a un Senador de la República, probable responsable del delito de encubrimiento por receptación por parte de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Chihuahua no había lugar a declarar la procedencia, pues consideró que la autoridad ministerial no demostró la posible participación del funcionario señalado en la comisión de algún delito, ni la obtención de beneficio que pudiera relacionarse con la comisión de algún delito o el conocimiento previo sobre la conducta ilícita, que pudiera ser un elemento esencial del tipo penal atribuido.³⁹

Caso 2

En el expediente SI/LXIV/DP/01/2021 se desahogó la solicitud de la Fiscalía General de la Ciudad de México para la declaración de procedencia en contra de un Diputado Federal investigado por delitos de corrupción y enriquecimiento ilícito.

Al respecto, el 11 de agosto de 2021, mediante Sesión Extraordinaria⁴⁰ y erigido el Pleno de la Cámara de Diputados en Jurado de Procedencia, aprobó, con 381 votos en pro, 24 en contra y 37 abstenciones, el dictamen por el que se señaló que había lugar a proceder penalmente en contra del servidor público integrante de la Cámara de Diputados federal.⁴¹

En este caso, es de destacarse que aún no se ha dictado sentencia, la persona sujeta a proceso se encuentra fuera del país y se aguarda el

³⁹ *Gaceta Parlamentaria*, año XXIV, n.º 5769-XXI, 28 de abril de 2021, acceso el 8 de diciembre de 2023, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2021/abr/20210428-XXI.pdf>.

⁴⁰ *Diario Oficial de la Federación*, 10 de agosto de 2021, acceso el 8 de diciembre de 2023, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5626145&fecha=10/08/2021#gsc.tab=0.

⁴¹ *Diario Oficial de la Federación*, 12 de agosto de 2021, acceso el 8 de diciembre de 2023 https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5626386&fecha=12/08/2021#gsc.tab=0.

procedimiento de extradición correspondiente.⁴²

Caso 3

Por lo que hace al expediente SI/LXIV/DP/03/2021, el 11 de agosto se declaró que había lugar a proceder penalmente en contra de un diputado federal señalado por comisión de delitos sexuales,⁴³ con una votación de 447 votos a favor, 0 en contra y 2 abstenciones. En este caso, sí se ha dictado una sentencia condenatoria, con una sanción de tres años cuatro meses de prisión y el pago de más de 18 mil pesos por concepto de reparación del daño, con relación a uno de los dos cargos de abuso sexual.⁴⁴

Caso 4

El Pleno de la Cámara de Diputados, erigida en Jurado de Procedencia, aprobó el 30 de abril de 2021, por 302 votos a favor, 134 en contra y 14 abstenciones, el dictamen de la Sección Instructora, relativo al procedimiento de declaración de procedencia en el expediente SI/LXIV/DP/02/2021,⁴⁵ por el que se declaró que había lugar a proceder penalmente en contra del entonces Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, por su probable participación en los delitos de delincuencia organizada, operaciones con recursos de procedencia ilícita y defraudación fiscal equiparada.⁴⁶ Análisis en particular que se detallará *infra* en atención a los alcances de dicha declaración, respecto al ámbito de aplicación local.

⁴² Secretaría de Gobernación, *Sistema de información legislativa*, “Proposición con punto de acuerdo, para exhortar a la FGR y a la SRE a coordinar esfuerzos para concretar a la brevedad la extradición”, acceso el 11 de diciembre de 2023 http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2022/09/asun_4393834_20220921_1663778189.pdf.

⁴³ Diario Oficial de la Federación, 12 de agosto de 2021, acceso el 8 de diciembre de 2023, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5626385&fecha=12/08/2021#gsc.tab=0.

⁴⁴ Hernández, “Sentencian al ex diputado Saúl Huerta a más de tres años de prisión por abuso sexual de un menor” *Revista Proceso*, México, miércoles 15 de noviembre de 2023, acceso el 8 de diciembre de 2023, <https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2023/11/15>.

⁴⁵ Diario Oficial de la Federación, 4 de mayo de 2021, acceso el 8 de diciembre de 2023, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5617448&fecha=04/05/2021#gsc.tab=0.

⁴⁶ Cámara de Diputados, *Comunicación Social*, *Boletín n.º 6475*, acceso el 8 de diciembre de 2023, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2021/Abril/30/6475-La-Camara-de-Diputado-declara-que-ha-lugar-a-proceder-contra-Francisco-Javier-Garcia-Cabeza-de-Vaca>.

Caso 5

La Cámara de Diputados desechó solicitud de declaratoria de procedencia contra la persona titular de la Fiscalía General del Estado de Morelos, con 274 votos a favor, 108 en contra y 2 abstenciones. Correspondiente al expediente de declaratoria de procedencia número SI/LXIV/DP/02/2020, consideró que este funcionario no contaba con fuero constitucional, pues su encargo no se encuentra expresamente mencionado en el párrafo quinto del artículo 111 constitucional.⁴⁷

Sin embargo, con relación a este procedimiento, se había emitido resolución al incidente de suspensión definitiva dictado en el Juicio de Amparo 5/2021, a cargo del Juzgado Cuarto de Distrito con sede en Cuernavaca Morelos, en el que se ordenó la continuación del procedimiento de declaración de procedencia hasta antes de emitir la resolución referente, a fin de aguardar la resolución que se dictara de manera definitiva al Juicio de Amparo mencionado.⁴⁸

Finalmente, el caso fue resuelto por la SCJN, a través de sentencia dictada en Controversia Constitucional, por la que determinó que sí está sujeto al procedimiento de declaración de procedencia, pues cuenta con fuero; por ello, la solicitud se retomó para su trámite a partir de octubre de 2023.⁴⁹

Hasta aquí se da cuenta, en términos generales, de los casos de declaración de procedencia que se iniciaron durante la LXIV Legislatura. En el siguiente apartado se observarán determinaciones que en un aspecto general ha dictado el Poder Judicial de la Federación, pero también algunos criterios que en los casos señalados han mostrado particularidades que es preciso mencionar para su reflexión.

⁴⁷ Cámara de Diputados, *Comunicación Social, Boletín n.º 0063*, acceso el 8 de diciembre de 2023, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2021/Septiembre/14/0063-La-Camara-de-Diputados-desecho-solicitud-de-declaratoria-de-procedencia-contra-el-fiscal-de-Morelos-Uriel-Carmona>.

⁴⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Controversia constitucional 151/2021*, Min. Ana Margarita Ríos Farjat, Primera Sala, sesionado el 12 de julio de 2023, acceso el 8 de diciembre de 2023. <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=288996>.

⁴⁹ *El Economista*, “Sección Instructora inicia el proceso de desafuero contra Uriel Carmona”, miércoles 11 de octubre de 2023, acceso el 8 de diciembre de 2023, <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Seccion-Instructora-inicia-el-proceso-de-desafuero-contra-Uriel-Carmona--20231011-0029.html>.

IV. ANÁLISIS DE RESOLUCIONES JURISDICCIONALES EN LA MATERIA

Como se adelantó en el apartado anterior, ahora procederemos a observar criterios jurisdiccionales contenidos tanto en tesis aisladas como de jurisprudencia, así como en resoluciones dictadas con relación al tema de la declaración de procedencia.

Esto resulta trascendente toda vez que, a partir de las modificaciones constitucionales con relación al Poder Judicial de la Federación, publicadas el 31 de diciembre de 1994 y, posteriormente, la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011 se concentró el control jurisdiccional de la constitucionalidad en manos de la SCJN, con lo que se le otorgó la posibilidad de dictar resoluciones que sirven para controlar los actos de los demás poderes, tanto de la Unión como de las entidades federativas, a fin de cerciorarse de su apego al marco constitucional y convencional en materia de derechos humanos.

Evidentemente, los actos del Poder Legislativo no escapan de este escrutinio, por lo que, en la materia que nos ocupa es posible distinguir estas intervenciones jurisdiccionales, como veremos a continuación.⁵⁰

En primer lugar, podemos distinguir la Jurisprudencia con el rubro “Controversias constitucionales. Fuero, concepto de”, en la que se señala que esta prerrogativa es “[...] un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos”.⁵¹

Posteriormente, en el año 2000, se emitió la tesis aislada de rubro “Inmunidad parlamentaria y fuero constitucional. Su aplicación cuando se trata de responsabilidad penal y de reclamaciones civiles que se imputan a un diputado federal”,⁵² en la que se distingue la figura de la “inmunidad parlamentaria” respecto del “fuero constitucional”, pero se indica la posibilidad de que se presenten simultáneamente, en cuyo

⁵⁰ Para profundizar en la relación entre los Poderes, se sugiere la obra de Camacho Vargas, *El Poder Legislativo desde la lente del Poder Judicial de la Federación*.

⁵¹ Tesis: P/J. 37/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, 1996, registro digital 200104.

⁵² Tesis: 1a. XXVII/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, 2000, registro digital 190589.

caso, la SCJN consideró que, primeramente, habría necesidad de hacer la declaración de procedencia y después determinar si se está o no en el caso de la inmunidad parlamentaria. Pero si la imputación sólo puede generar afectación en derechos de orden civil del congresista, únicamente debe atenderse a la figura de la inmunidad sustantiva y el fuero constitucional es ajeno, conforme al octavo párrafo, del artículo 111 constitucional.

Por lo que respecta a situaciones vinculadas con la aplicación temporal del fuero, que como observamos en el apartado teórico pueden requerir de interpretación y, en su caso, de posibles adecuaciones legislativas, los Tribunales Colegiados se han pronunciado a través de la tesis aislada FUERO CONSTITUCIONAL, LICENCIAS TEMPORALES OTORGADAS A LOS PRESIDENTES MUNICIPALES, CONSERVACIÓN DEL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).⁵³

Si bien, esta tesis refiere a legislación constitucional local, en lo correspondiente al artículo 127 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, dispone que, para proceder penalmente contra presidentes municipales, por la presunta comisión de delitos durante el tiempo y sólo en el ejercicio de su encargo, se hace necesario llevar a cabo el procedimiento previsto, aún y cuando pudiera estar en licencia del cargo y asimila el fuero constitucional federal al que disfrutaban los titulares de las presidencias municipales, pues en ambos casos se tiende a resguardar la forma de gobierno democrática, representativa y federal que adoptó la Constitución de la República. Por tanto, considera que, si un presidente municipal solicita y obtiene licencia temporal para separarse de su cargo, y durante el periodo de esa separación, es aprehendido, se puede afirmar que se violó la prerrogativa de inmunidad constitucional.

Otro criterio que resulta importante agregar es el contenido en la tesis aislada GOBERNADOR CON LICENCIA TEMPORAL QUE RECLAMA EN AMPARO LA ORDEN DE APREHENSIÓN DICTADA EN SU CONTRA. SI SOLICITA LA CANCELACIÓN DE ESE PERMISO, CORRESPONDE AL CONGRESO ESTATAL DETERMINAR SI PROCEDE O NO LA PETICIÓN, PARA ESTABLECER SI DICHO SERVIDOR PÚBLICO, A LA FECHA EN QUE SE EMITIÓ EL MANDATO DE CAPTURA,

⁵³ Tesis: IX.2o.19 P, T.C.C., *Semanario Judicial del a Federación*, Novena Época, 2001, registro digital 190309.

GOZA O NO DE INMUNIDAD PROCESAL O FUERO CONSTITUCIONAL, SIN QUE CON ELLO SE VULNERE EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES (INTERPRETACIÓN EXTENSIVA DEL ARTÍCULO 48, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ).⁵⁴ Pues también está destinado a interpretar cuestiones relacionadas con la temporalidad en la que se podría encontrar vigente la prerrogativa del fuero y si este permanece aún y cuando se pudiera estar temporalmente separado de las funciones del cargo a partir de la solicitud de licencia. En este sentido, los tribunales han determinado que dilucidar sobre si el funcionario se encuentra o no bajo la inmunidad para el ejercicio de la acción penal, a partir de que solicite dejar la licencia y reincorporarse a sus funciones, pues ello corresponde precisamente a la autoridad encargada de aprobar la licencia y la declaración de procedencia, es decir, en este caso, del Congreso local.

No obstante, en el orden federal, a partir del contenido del artículo 112 de la CPEUM se emitió la tesis aislada ORDEN DE APREHENSIÓN CONTRA UN GOBERNADOR CON LICENCIA TEMPORAL POR DELITOS QUE AMERITAN PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA. MIENTRAS DURA DICHO PERMISO, AQUÉL NO GOZA DE INMUNIDAD PROCESAL O FUERO CONSTITUCIONAL, POR LO QUE PROCEDE NEGAR LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA, AUN CUANDO ALEGUE QUE AQUÉLLA ES UN ACTO OSTENSIBLEMENTE INCONSTITUCIONAL.⁵⁵ Esto a partir del razonamiento de que, el artículo constitucional citado establece que no se requerirá declaración de procedencia del órgano correspondiente cuando alguno de los servidores públicos cometiera un delito durante el tiempo en que se encontrara separado de su encargo. Lo que se confirma, precisamente a partir del contenido posterior del mismo artículo, pues señala que si el servidor público vuelve a desempeñar funciones en un cargo con fuero se deberá llevar a cabo la declaración de procedencia.

Ahora bien, con relación al Caso 4 descrito en el apartado anterior, observamos que se generó un amplio debate respecto a los alcances de las facultades de la Cámara de Diputados, por un lado, y del Congreso local por otro. Esto se debió a que se realizaron cuestionamientos sobre la instancia facultada para retirar la inmunidad al titular del Poder Ejecutivo

⁵⁴ Tesis: I.1o.P.42 P, T.C.C. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 2017, registro digital 2013756.

⁵⁵ Tesis: I.1o.P.41 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 2017, registro digital 2013762.

local, pues por un lado se consideró que ello ocurrió inmediatamente a la determinación tomada por la Cámara de Diputados; mientras que otra lectura versó sobre la posibilidad de que el Congreso local era el que podía tener la atribución de determinar si se efectuaba o no, la separación del cargo. Y ambas posturas parten de las interpretaciones que sobre el artículo 111 constitucional y el artículo 28 de la LFRSP pueden generarse por su contenido equívoco.

En ambos casos, debido a que se señala el efecto de la declaración para que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda; sin que se especifique en la Norma Fundamental ni en la legislación secundaria, en qué podrían consistir esas atribuciones correspondientes.

En este sentido, podrían presentarse al menos dos posibles interpretaciones; una que concluya que, tratándose de personas titulares de poderes ejecutivos locales, la declaración de procedencia que dicte la Cámara de Diputados tiene efectos meramente declarativos, pues debe ser remitida al Congreso local correspondiente y es éste el que decide en última instancia si pone a la persona a disposición del Ministerio Público u órgano jurisdiccional correspondiente.

Por otra parte, derivado del párrafo sexto del mismo artículo 111 constitucional se tiene la afirmación de que las resoluciones dictadas al respecto por la Cámara de Diputados son inatacables y por ende, se entendería que no pueden ser desechadas por los congresos locales, por lo que las *atribuciones correspondientes* a que se hace referencia, no incluiría contradecir la decisión adoptada por la Cámara de Diputados federal, sino dedicarse a las acciones subsecuentes dentro del Estado, por ejemplo, a nombrar a la persona que ocupe la titularidad del Poder Ejecutivo local con el carácter de interino, provisional o sustituto que pudiera corresponder, así como adoptar las medidas que pudieran requerirse para el caso, etcétera.

En el caso particular que nos ocupa, como ya referimos, en sesión ordinaria del 30 de abril de 2021, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó por 302 votos en pro, 134 en contra y 14 abstenciones, el dictamen de la Sección Instructora relativo al procedimiento de declaración de procedencia, en el expediente SI/LXIV/DP/02/2021, solicitado por la Fiscalía General de la República, en el que se resolvió que había lugar a proceder penalmente y se ordenó comunicar la determinación al

Congreso local.

Por su parte, dicho Congreso local, el 2 de marzo de 2021, emitió el Punto de Acuerdo No. LXIV-227 “[...] por el que se establecen las reglas del procedimiento de homologación para el ejercicio de las atribuciones que confiere al Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas el párrafo quinto del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.⁵⁶ En el que se señalaron diversos pasos a seguir a fin de que la determinación de la Cámara de Diputados pudiera ser homologada o no, por parte de ese Congreso local.

En contra de esta determinación, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión interpuso Controversia Constitucional que quedó sin materia, toda vez que el Congreso local derogó el mencionado punto de acuerdo.⁵⁷

Sin embargo, el Congreso local emitió otro punto de acuerdo No. LXIV-267, “Mediante el cual se declara que no procede la homologación de la declaración de procedencia emitida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión”.⁵⁸

Finalmente, el 17 de agosto de 2022, por medio de sentencia en Controversia constitucional, la Primera Sala de la SCJN invalidó la orden de aprehensión girada del imputado, señalando la necesidad de que el Congreso local se pronunciara sobre si determinaba el desafuero o no y, en tanto ello no ocurriera, se entendía que aún gozaba de inmunidad constitucional.⁵⁹

En la Controversia constitucional 50/2021, el acto impugnado fue el dictamen de veintiocho de abril de dos mil veintiuno, emitido por la Cámara de Diputados en el procedimiento de declaración de procedencia con número de expediente SI/LXIV/DP/02/2021. Al respecto, la SCJN indicó que:

⁵⁶ Congreso de Tamaulipas, Punto de Acuerdo No. LXIV-227, acceso el 8 de diciembre de 2023, <https://www.congresotamaulipas.gob.mx/Parlamentario/Archivos/PuntosAcuerdo/Punto%20de%20Acuerdo%20227.pdf>.

⁵⁷ Congreso de Tamaulipas, Punto de Acuerdo No. LXIV-256 (acceso el 8 de diciembre de 2023) <https://www.congresotamaulipas.gob.mx/Parlamentario/Archivos/PuntosAcuerdo/Punto%20de%20Acuerdo%20256.pdf>.

⁵⁸ Congreso de Tamaulipas, Punto de Acuerdo No. LXIV-267 (acceso el 8 de diciembre de 2023) <https://www.congresotamaulipas.gob.mx/Parlamentario/Archivos/PuntosAcuerdo/Punto%20de%20Acuerdo%20267%20todo%20final.pdf>.

⁵⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Listado de comunicados*, (acceso el 8 de diciembre de 2023) <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7020>.

[...] no se cuestiona en este medio de control la facultad de la Cámara de Diputados para emitir el Dictamen de Declaración de Procedencia. Tampoco son objeto de escrutinio en la presente controversia constitucional los razonamientos que llevaron a ese órgano federal a la convicción de que había lugar a proceder penalmente en contra del Gobernador de Tamaulipas, las etapas que siguió el órgano federal para arribar a su conclusión, alguna violación a un derecho fundamental durante ese procedimiento, ni mucho menos el sentido de la determinación que tomó la Cámara de Diputados al emitir la Declaratoria.⁶⁰

Por lo que el objeto no fue estudiar la validez de la decisión, sino la de delimitar sus efectos, a lo que la Primera Sala adujo que, efectivamente, la Constitución federal brinda una garantía reforzada a ciertos servidores públicos locales, pues no basta la declaración de la Cámara de Diputados, sino que es necesaria la intervención final del Congreso local correspondiente.⁶¹

El Tribunal consideró que esto tenía dos propósitos: Primero, salvaguardar la soberanía interna de las entidades federativas y el pacto federal; segundo, proteger la autonomía, independencia y función esencial que desempeña el servidor público.⁶²

Así, de acuerdo con el análisis que hace la Primera Sala de la SCJN sobre el origen de la disposición contenida en el párrafo quinto del artículo 111, concluye que:

[...] el procedimiento para retirar la inmunidad procesal del ejecutivo de una entidad federativa para poder proceder penalmente en su contra por la presunta comisión de un delito federal [...] comprende principalmente dos etapas. Una [...] en la que participa la Cámara de Diputados, y otra a nivel estatal en la que participa el congreso de la entidad federativa correspondiente.⁶³

⁶⁰ Controversia constitucional 50/2021, ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, Primera Sala, sesionado el 17 de agosto de 2022, párr. 140, acceso el 8 de diciembre de 2023, en <https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=282827>.

⁶¹ *Ibidem*, párr. 162.

⁶² *Ibidem*, párrs. 163-164.

⁶³ *Ibid.*, párr. 176.

Por lo que, la Primera Sala afirmó que la participación sólo de la Cámara de Diputados no era suficiente para retirar la inmunidad procesal.

Finalmente, la Controversia constitucional 50/2021 resolvió reconocer la validez del dictamen de declaración de procedencia dictado en el expediente SI/LXIV/DP/02/2021; sin embargo, decidió que ese pronunciamiento no elimina, por sí mismo, la inmunidad procesal, sino que se requiere de la resolución del Congreso local.⁶⁴

Por su parte, en la Controversia constitucional 70/2021,⁶⁵ la Primera Sala de la SCJN declaró la invalidez de la solicitud de orden de aprehensión realizada por la Fiscalía General de la República, así como de la orden de aprehensión expedida en la causa penal 139/2021, pues concluyó, que la autoridad que solicitó la orden, así como la que la otorgó

[...] vulneraron la facultad del Congreso local para decidir en última instancia sobre la inmunidad procesal del Titular del Poder Ejecutivo para ser procesado penalmente, pues ambas actuaciones presuponen que el servidor público del orden jurídico estatal podía ser procesado penalmente por la comisión de delitos federales, a pesar de la determinación del Congreso local.⁶⁶

Así, derivado de las resoluciones de la SCJN, es necesario reflexionar sobre las posibilidades del rediseño constitucional que eviten la aplicación *metaconstitucional* del artículo 111, particularmente en su párrafo quinto, con la finalidad de dejar en claro si se debe entender como lo ha resuelto el Tribunal supremo, o bien se debe de plantear una conformación normativa distinta.

En este aspecto, no se omite señalar que, algunas de estas deficiencias normativas han sido percibidas por parte de los legisladores, por lo que, durante la LXV Legislatura se han presentado al menos cuatro iniciativas con intención de modificar o estructurar el andamiaje jurídico. Las iniciativas identificadas son las siguientes:

⁶⁴ *Ibid.*, Decisión Segunda, 63.

⁶⁵ Controversia constitucional 70/2021, ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, Primera Sala, sesionado el 17 de agosto de 2022, 63, acceso el 8 de diciembre de 2023, en <https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=283505>.

⁶⁶ *Ibid.*

En la Cámara de Diputados:

a) Que expide la Ley Federal de Juicio Político y Declaración de Procedencia, presentada por diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Morena. Le fueron dispensados los trámites y fue aprobada en la Cámara de Diputados el miércoles 1 de septiembre de 2021. Posteriormente se aprobó con modificaciones en la Cámara de Senadores el lunes 13 de septiembre de 2021; por lo que, fue devuelta a la Cámara de Diputados para los efectos constitucionales el 5 de octubre de 2021 (*Gaceta Parlamentaria* n.º 5859-II, del miércoles 1 de septiembre de 2021).

b) Que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en materia de declaración de procedencia contra servidores públicos de las entidades federativas por delitos federales, por los diputados Benjamín Robles Montoya y Maribel Martínez Ruiz, del Grupo Parlamentario del PT. Sin embargo, fue retirada por los proponentes el martes 1 de agosto de 2023 (*Gaceta Parlamentaria* n.º 6105-IV-1, del martes 6 de septiembre de 2022).

c) Que reforma el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en materia de declaración de procedencia contra servidores públicos de las entidades federativas por delitos federales, presentada por los diputados Benjamín Robles Montoya y Maribel Martínez Ruiz, del Grupo Parlamentario del PT. Se encuentra en trámite al interior de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción (*Gaceta Parlamentaria* n.º 6382-III-5, martes 10 de octubre de 2023).
En la Cámara de Senadores:

d) Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 73, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de protección política y penal de las legisladoras y los legisladores al Congreso de la Unión, presentada en la Cámara de Senadores por el senador Alejandro González Yáñez, publicada en la *Gaceta del Senado* el 6 de diciembre de 2022.

En mérito de lo expuesto, quedó de manifiesto la falta de claridad del contenido constitucional y legal en lo que corresponde a las atribuciones tanto de la Cámara de Diputados como de los congresos locales en lo que se relaciona a las Declaraciones de Procedencia que se emitan con relación a funcionarios locales indicados en el párrafo

quinto del artículo 111 constitucional. Pues tuvo que ser la SCJN quien analizara y determinara dichos alcances; discusión que como se observó fue amplia.

V. CONCLUSIONES

A partir de lo que se ha desarrollado a lo largo de la presente investigación es posible arribar a algunas conclusiones que pretenden brindar una base de reflexión respecto de las necesidades que pudieran exigir una mejor regulación del procedimiento denominado *declaración de procedencia* y que se encuentra señalada constitucionalmente como una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

Lo anterior, porque como se ha desarrollado, la declaración de procedencia es un medio de control del poder político que favorece el equilibrio entre los poderes y los órganos del Estado. Su naturaleza es primordialmente política, pues sus apreciaciones corresponden a la oportunidad o no del procedimiento penal en contra de un funcionario, con la finalidad de proteger el servicio público que se desempeña, pero también de evitar persecuciones políticas ilegítimas y favorecer la vida democrática nacional.

Asimismo, le permite a la Cámara de Diputados contar con atribuciones que le fortalecen y le permiten figurar con una mayor presencia dentro de la distribución del ejercicio del poder político, lo que favorece a los representados, al contar con un medio directo por parte de sus representantes electos para participar en determinaciones políticas que pueden ser de importancia fundamental para el correcto funcionamiento de las instituciones.

Además, como hemos observado, se favorece la participación de la Cámara de Diputados en un ejercicio que debe incluir la protección de los derechos humanos de las partes involucradas en cada caso, lo que le permite cumplir con las obligaciones que en la materia señala el artículo 1o. de la CPEUM.

Por lo anterior, no puede considerarse un instrumento obsoleto o innecesario, sino por el contrario, tiene las posibilidades de fortalecer

la autonomía y libertad parlamentaria,⁶⁷ especialmente las de la Cámara de Diputados, al ser una facultad exclusiva.

Sin embargo, como pudimos observar, aún entre los doctrinarios es posible encontrar algunas posiciones que parecen diferir con relación a varios aspectos relacionados con este procedimiento. Estas diferencias van desde la naturaleza de éste, hasta algunas consecuencias relacionadas con su aplicación. Aunado a ello, se presentan situaciones jurídicas que no se tenían contempladas por la normatividad y que propician la intervención del control de constitucionalidad jurisdiccional para atenderlo, por medio de las resoluciones del Poder Judicial de la Federación, en las que se evidencian con mayor fuerza esta falencia de la ley.

Evidentemente, no se pretende en este trabajo agotar y dar punto final a las discusiones que los juristas han vertido en la materia, ni mucho menos plantear alternativas únicas que deban seguirse respecto del andamiaje jurídico que da cuerpo a la declaración de procedencia; sin embargo, a partir de la hipótesis que guio la presente investigación es posible afirmar que sí se hace indispensable la elaboración de normas jurídicas que atiendan las problemáticas que se presentan alrededor del procedimiento.

Pero para esto, es necesario que se realicen modificaciones que brinden claridad con relación a las atribuciones que corresponden a los congresos locales con relación a las declaratorias de procedencia que se emitan respecto de funcionarios del orden estatal señalados en el artículo 111 constitucional, particularmente aclarando los alcances y efectos que tendría la comunicación que hace la Cámara de Diputados federal al parlamento local interesado. A este aspecto, la determinación deberá atender a los principios favorables al fortalecimiento del federalismo, pero también a los de supremacía constitucional.

Aunado a lo anterior, es posible que se requieran adecuaciones normativas en la legislación reglamentaria del texto constitucional, que aclaren la naturaleza de la declaración de procedencia como un acto materialmente administrativo y político, en el que no se lleva a

⁶⁷ Con relación a la autonomía y libertad parlamentarias puede consultarse Bátiz Vázquez, *Teoría del Derecho Parlamentario*, 120-126, quien asegura que no hay “[...] Parlamento verdadero sin la vigencia del principio de libertad, tanto libertad jurídica como libertad psicológica y de conciencia. [...] Los dos sujetos a quienes podemos referir la libertad son el Parlamento como cuerpo colegiado, en su conjunto, con la plenitud de facultades y obligaciones que la *Constitución* y las leyes le confieren y, el otro sujeto posible, es cada uno de los parlamentarios en particular.”

cabo una acción primordialmente jurisdiccional, pues no parte de determinar la culpabilidad del señalado, sino que, únicamente, se señale la oportunidad política, a fin de distinguir que la persecución penal responde a un interés auténtico de dar cumplimiento a lo tipificado en la norma y no a intenciones de poder público de perjudicar al individuo por causas de diferendos ideológicos o de persecución a expresiones de oposición política,⁶⁸ ni a la institución a la que pertenece el servidor público, ni a las funciones que tiene encomendadas, ni a sus derechos políticos electorales, a fin de mantener el equilibrio democrático entre los órganos del Estado.

Finalmente, podría haber oportunidad de desarrollar en el texto normativo reglamentario las implicaciones posibles frente a la separación del servidor público, a fin de que queden especificadas las circunstancias que harían posible su reincorporación para los casos en que sea sentenciado de manera absolutoria, pero aún más, para incluir previsiones sobre los casos en los que pudiera no emitirse una sentencia en ese sentido y que al mismo tiempo no se concluya el proceso penal, con lo que podría establecerse la reincorporación a partir del principio de presunción de inocencia y el mayor beneficio al servicio público y a la función que se desempeña.

VI. BIBLIOGRAFÍA

1. Bibliohemerográficas

- Andrade Sánchez, Eduardo. *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- Arellano García, Carlos. *Métodos y técnicas de la investigación jurídica*. 4.^a ed. México: Editorial Porrúa, 2015.
- Arellano Hobelsberger, Walter. *Metodología jurídica*. 6.^a ed. México: Editorial Porrúa, 2015.
- Barragán Barragán, José. “Unidad 12. Formas de gobierno”. En Raúl Contreras Bustamante, Juan José Mateos Santillán, Armando Soto

⁶⁸ Con relación a la finalidad de la legislación penal y la aplicación de las penas existe gran variedad de textos a los que se puede acudir, entre ellos Izunza Cázares, Enrique, *La exacta aplicación de la ley penal y el mandato de determinación*, 5-12.

- Flores y Fernando Flores Trejo. *Teoría de la Constitución*. 8.^a ed. México: Editorial Porrúa, 2018.
- Bátiz Vázquez, Bernardo. *Teoría del Derecho Parlamentario*. México: Cámara de Diputados, LXV Legislatura-Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2023.
- Camacho Vargas, José Luis. *El Poder Legislativo desde la lente del Poder Judicial de la Federación*. México, Cámara de Diputados LXV Legislatura-Consejo Editorial, 2022.
- Cárdenas Gracia, Jaime Fernando. *Consideraciones jurídicas sobre el desafuero de Andrés Manuel López Obrador*. En “Documentos de Trabajo del Instituto de Investigaciones Jurídicas 2005”. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.
- Covián Andrade, Miguel. *Diez estudios antidogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano*. México: Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2009.
- . *La teoría del rombo, ingeniería constitucional del sistema político democrático*. México: Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2000.
- . *La Suprema Corte y el control de la constitucionalidad (diez años de fallas e imprecisiones)*. México: Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2009.
- . *Teoría constitucional*, 3.^a ed. México: Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2004.
- Fernández Ruiz, Jorge. *Poder Legislativo*. 3.^a ed. México: Editorial Porrúa, 2010.
- Flores Mendoza, Imer Benjamín. “Algunas consideraciones sobre la responsabilidad de los servidores públicos. Apuntes para la resolución de casos futuros de desafuero”. En García Ramírez, Sergio (coord.). *Estudios jurídicos en homenaje a Olga Islas de González Mariscal*. Tomo II. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.
- Hernández Montes de Oca, Ricardo. *Sistemas de citación y referencias bibliográficas para el ámbito jurídico, manual*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2022.
- Izunza Cázares, Enrique. *La exacta aplicación de la ley penal y el mandato de determinación*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Escuela Libre de Derecho de Sinaloa, 2009.

- Mora-Donatto, Cecilia. *Derecho parlamentario y procesal parlamentario*. México: Editorial Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México, 2023.
- Muro Ruiz, Eliseo. *Algunos elementos de técnica legislativa*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.
- Patiño Camarena, Javier. *Nuevo derecho electoral mexicano*. 7.^a ed. México: Editorial Constitucionalista, 2002.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía. “La responsabilidad penal de los servidores públicos. Breves notas sobre el procedimiento de declaración de procedencia”. En *Liber ad Honorem Sergio García Ramírez*. Tomo I. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.
- Quintana Valtierra, Jesús y Franco Carreño García, *Derecho parlamentario y técnica legislativa en México*. 2.^a ed. México: Editorial Porrúa, 2013.
- Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho constitucional*. México: Editorial Porrúa, 1995.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Los medios de control de la constitucionalidad*. Poder Judicial de la Federación, 2001.

2. Internet y otras

- Cámara de Diputados, *Boletín de Comunicación Social*.
 ———. *Gaceta Parlamentaria*.
- Cámara de Senadores, *Gaceta del Senado*.
- Consejo de la Judicatura Federal, *Consulta de sentencias de órganos jurisdiccionales*.
- Congreso de Tamaulipas.
- Diario Oficial de la Federación.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.
 ———. *Secretaría General de Acuerdos, Sentencias y datos de expedientes*.

DIAGNÓSTICO LEGISLATIVO PARA EL CONGRESO DE LA UNIÓN EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS

LEGISLATIVE ASSESSMENT ON HUMAN TRAFFICKING FOR THE CONGRESS OF THE UNION

Gustavo Eduardo MARÍN HERNÁNDEZ¹

RESUMEN: Esta investigación tiene como objetivo analizar las leyes vigentes en México que regulan aspectos de la trata de personas e identificar áreas de oportunidad para actualizarlas, enfatizando las que el Congreso de la Unión puede modificar. Se recurrió a una revisión documental y al método jurídico analítico-sintético para concluir que el marco jurídico vigente en México en materia de trata de personas es complejo y se encuentra desactualizado, por lo que su actualización podría contribuir a facilitar la prevención, investigación, sanción y erradicación de este delito, así como la adecuada protección y asistencia a las víctimas.

PALABRAS CLAVE: trata de personas, violencia, delincuencia.

ABSTRACT: The aim of this research is to analyze the laws in force in Mexico that regulate aspects of human trafficking and identify areas of opportunity to update them, emphasizing those that the Congress of the Union can modify. A documentary review and the analytical-synthetic legal method were used to conclude that Mexico's current legal framework on human trafficking is complex and outdated, therefore its modernization could contribute to facilitate the prevention, investigation, punishment, and eradication of this crime, as well as the adequate protection and assistance to the victims.

KEYWORDS: trafficking in persons, violence, crime.

¹ Investigador C del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestro en Ciencia Política por el Centro de Investigación y Docencia Económicas.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco teórico y diagnósticos sobre la trata de personas en México*. III. *Normativa internacional y nacional en materia de trata de personas*. IV. *Síntesis de propuestas legislativas en materia de trata de personas en México*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*. VII. *Anexos*.

I. INTRODUCCIÓN

En México existen leyes contra la trata de personas. Con todo y ellas, este delito sigue afectando a muchas personas, especialmente mujeres, niños, niñas, adolescentes, personas migrantes, indígenas y otros grupos en situación de vulnerabilidad. Además, se manifiesta en diferentes formas, tales como: la explotación sexual, el matrimonio forzoso, la explotación laboral, la utilización de personas menores de edad en actividades delictivas, entre otras. Lo anterior se traduce en la vulneración de derechos y libertades básicas como la vida, la dignidad, la integridad, la libertad personal y la salud de las víctimas y sus allegados.²

Esta investigación tiene como objetivos analizar las leyes vigentes en México que regulan aspectos de la trata de personas así como identificar áreas de oportunidad. Se hará un énfasis en las que el Congreso de la Unión puede modificar. Esto con el propósito de contribuir, desde el ámbito legislativo, a la eficaz prevención, investigación, sanción y erradicación de este delito, así como a la adecuada protección y asistencia a las víctimas.

Se parte de la siguiente hipótesis: el marco jurídico vigente en México en materia de trata de personas se encuentra desactualizado.

La revisión documental servirá como método para construir el marco teórico y conceptual, exponer los diagnósticos sobre el fenómeno e identificar las propuestas de reforma al marco jurídico presentadas en la sede legislativa. También se recurrirá al método jurídico analítico-sintético para conocer la normativa nacional e internacional, e identificar similitudes y diferencias entre las iniciativas legislativas.

² Pérez Rivera, *La trata de personas como violación a los derechos humanos: el caso mexicano*, 43-71.

II. MARCO TEÓRICO Y DIAGNÓSTICOS SOBRE LA TRATA DE PERSONAS EN MÉXICO

En este apartado se delinearán el marco teórico y conceptual que servirá para comprender el fenómeno de la trata de personas y distinguirlo de otros relacionados. Después se expondrán datos respecto a México, tales como el número de carpetas de investigación iniciadas, la cantidad de víctimas y personas procesadas, entre otros, provenientes de instituciones como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), el Consejo Ciudadano para la Seguridad y Justicia de la Ciudad de México, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el Departamento de Estado de los Estados Unidos, entre otras.

1. Marco teórico de la trata de personas

La definición probablemente más aceptada del concepto “trata de personas” se encuentra en el artículo 3, inciso a) del Protocolo de Palermo,³ el cual es vinculante para el Estado mexicano. La disposición señala:

Por “trata de personas” se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.⁴

³ Organización Panamericana de la Salud, *Comprender y abordar la violencia contra las mujeres. Trata de personas*, 1.

⁴ Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 12 de diciembre de 2000, https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_proto_prev_repri_y_sanci_trata_pers_espe_muje_y_ni%C3%B1o_compl_conve_nu_contr_deli_org_trans.pdf, (fecha de consulta: 11 de noviembre de 2023).

Esta definición se puede descomponer en tres elementos principales:⁵

1. Acto o actividad:
 - a. Captación
 - b. Transporte
 - c. Traslado
 - d. Acogida, o
 - e. Recepción de personas
2. Medios
 - a. Amenaza
 - b. Uso de la fuerza u otras formas de coacción
 - c. Rapto o secuestro
 - d. Fraude
 - e. Engaño
 - f. Abuso de poder
 - g. Abuso de una situación de vulnerabilidad, o
 - h. Concesión o recepción de pagos o beneficios
3. Propósito o fin
 - a. Prostitución ajena u otras formas de explotación sexual
 - b. Trabajos o servicios forzados
 - c. Esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud
 - d. Servidumbre, o
 - e. Extracción de órganos

En ocasiones se alude a la “trata de blancas” como sinónimo de “trata de personas”. Sin embargo, la primera expresión es actualmente imprecisa y anacrónica. Rodríguez Martínez señala que a finales del siglo XIX e inicios del XX, la expresión “trata de blancas” se utilizó para referir a la movilidad y al comercio de mujeres blancas, sobre todo europeas y americanas, para servir como prostitutas o concubinas, generalmente en países árabes, africanos o asiáticos, y así surgieron las primeras hipótesis para explicar el fenómeno, las cuales sostenían que

⁵ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), “Definición del concepto de trata de personas”, 4 y 5; Rodríguez Martínez, “Tráfico de migrantes y trata de personas: crimen organizado transnacional y el derecho a pedir refugio”, 101 y 102.

dichos movimientos eran producto de secuestros, engaños y coacción sobre mujeres vulnerables con el objeto de explotarlas sexualmente.⁶

También es imprescindible distinguir entre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, porque son fenómenos relacionados, pero distintos. Incluso, “[f]uncionarios del gobierno mexicano en estados fronterizos como Chihuahua y Coahuila [...] confunden la trata de personas con el tráfico de personas y el movimiento de migrantes”.⁷

Así, la trata de personas puede ser nacional o internacional, mientras que el tráfico de migrantes siempre es internacional porque requiere del cruce de fronteras.⁸ El tráfico de personas es el traslado lucrativo con el fin de lograr la salida o entrada ilegal de migrantes, mientras que la trata de personas implica la compra y venta de seres humanos con fines de explotación.⁹ Por ende, es posible establecer diferencias entre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes en los siguientes seis aspectos:

Tabla 1. Diferencias entre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes

	Trata de personas	Tráfico ilícito de migrantes
Consentimiento	Las víctimas son engañadas, coaccionadas u obligadas.	Las víctimas siempre consienten ser traficadas.
Transnacionalidad	No conlleva necesariamente el traslado físico de las víctimas de un Estado a otro, ni de una localidad a otra en el mismo país.	Por su propia naturaleza, es de carácter transnacional.
Explotación	Las y los tratantes mantienen un control sobre las víctimas con la finalidad de explotarlas laboral, comercial o sexualmente, para la obtención de beneficios ilícitos.	No existe ningún control de las y los traficantes sobre las personas una vez que se llega al país de destino, y para la o el traficante es indiferente la actividad que vayan a desempeñar las personas traficadas.

⁶ Rodríguez Martínez, *op. cit.*, 85.

⁷ Insight Crime, *Geografía de la trata de personas en la frontera Estados Unidos-México*, 8.

⁸ González Martín y Rodríguez Jiménez, “Marco teórico conceptual: tráfico internacional de menores, trata de personas y sustracción internacional de menores”, 38 y 39.

⁹ *Ibid.*, 39 y 40.

	Trata de personas	Tráfico ilícito de migrantes
Transportación	No necesariamente ha de ser clandestina o ilícita.	Siempre es ilícita, pues se realiza de forma clandestina.
Género	La mayoría de las víctimas son mujeres, niñas y niños, y en menor grado, hombres.	Implica mayoritariamente a hombres.
Beneficio	El dinero para el traslado no es un factor esencial, sino someter a la persona a una deuda económica que la fuerce a ser explotada.	El dinero es un factor intrínseco en el traslado.

Fuente: elaboración propia con base en Rodríguez Martínez, Elí, “Tráfico de migrantes y trata de personas: crimen organizado transnacional y el derecho a pedir refugio”, 89.

Finalmente, la trata de personas comúnmente se asocia a la explotación sexual, ya que en algunas regiones del mundo es la forma predominante. Sin embargo, ésta es solo una de las posibles modalidades del delito. También puede ser de naturaleza laboral. Incluso, puede consistir en la extracción y venta de órganos.¹⁰

2. Diagnósticos sobre la trata de personas en México

2.1 Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)

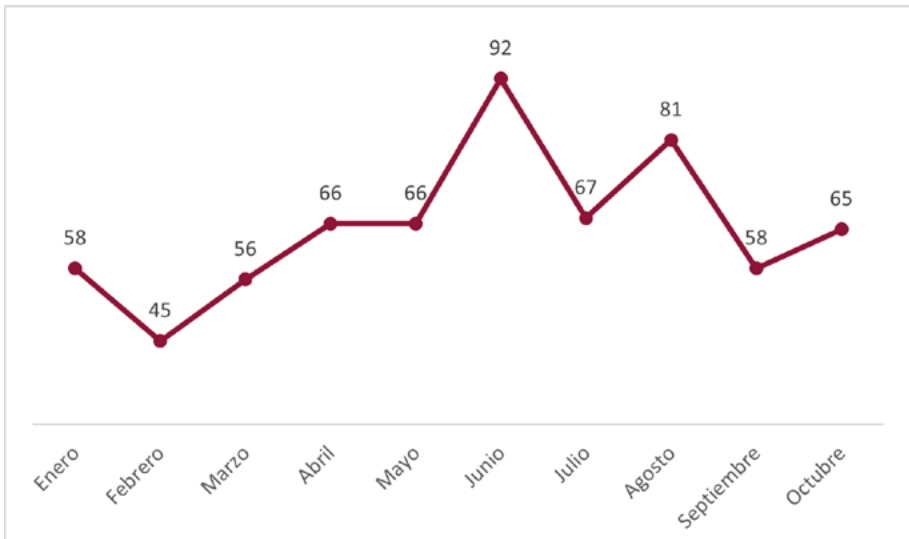
Según datos del SESNSP, y como se ve en la Gráfica 1, entre el 1 de enero y el 31 de octubre de 2023 se han iniciado 654 carpetas de investigación en todo el fuero común,¹¹ frente a 671 respecto al mismo período del 2022,¹² lo que equivale a una reducción del 2.53%. El promedio mensual durante 2023 ha sido de 65.4 carpetas.

¹⁰ Véase Ezeta, *La trata de personas: aspectos básicos*.

¹¹ “Incidencia Delictiva del Fuero Común 2023”, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, acceso el 21 de noviembre de 2023, <https://drive.google.com/file/d/1wMiyWeaJciGd1p6j8vSCbXuybxTeWuY1/view>.

¹² “Incidencia Delictiva del Fuero Común 2022”, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, acceso el 21 de noviembre de 2023, https://drive.google.com/file/d/1Wt-mZQapohoAAYT_S60OkeBjPiKIFVP/view.

Gráfica 1. Cantidad de delitos de trata de personas reportados ante las fiscalías locales, enero a octubre de 2023



Fuente: elaboración propia con datos del SESNSP, *Incidencia delictiva del fuero común*, México, 2023.

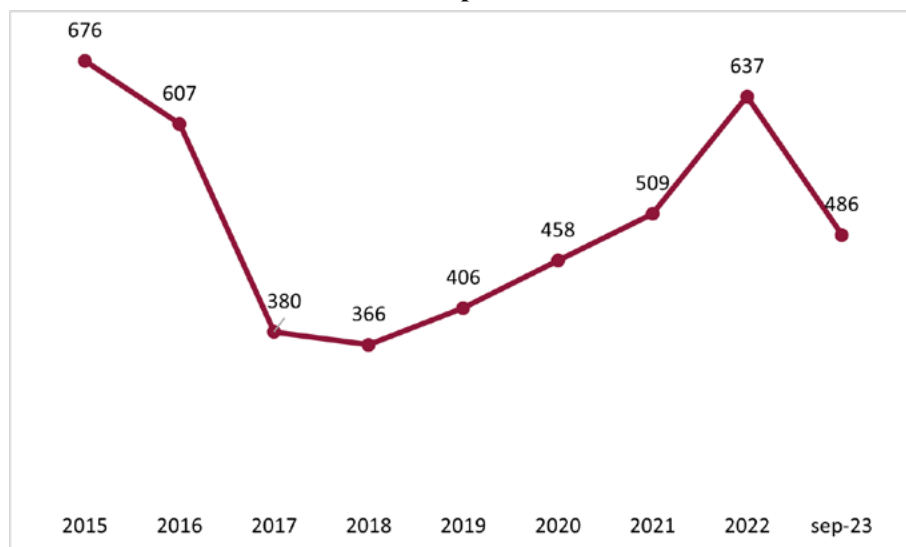
Del total de presuntos delitos del fuero común reportados por las fiscalías estatales entre el 1 de enero y el 30 de septiembre de 2023 (1,652,144), el 0.04% correspondió al de trata de personas.¹³ Del total de víctimas mujeres (96,534), el 0.50% fue víctima del mencionado delito.¹⁴

Como se observa en la Gráfica 2, entre enero de 2015 y septiembre de 2023 se ha contabilizado un promedio anual de 503 presuntas víctimas mujeres de trata de personas a nivel nacional. 2015 fue el año más alto con 676 y 2018 el más bajo con 366, aunque desde entonces se ha observado una tendencia ascendente.

¹³ “Información sobre violencia contra las mujeres”, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, acceso el 21 de noviembre de 2023, <https://drive.google.com/file/d/1Z7CcwplU11RZVj6TuwJMLETl9mNALR6a/view>.

¹⁴ *Ibid.*, 7.

Gráfica 2. Presuntas víctimas mujeres de trata de personas, fuero común, 2015 a septiembre de 2023



Fuente: elaboración propia con datos del SESNSP, a partir de información reportada por las procuradurías o fiscalías de las 32 entidades federativas.

Entre enero y septiembre de 2023, el Estado de México contó con la mayor cantidad de víctimas mujeres (114), seguido de la Ciudad de México (89) y Quintana Roo (75). Nueve entidades no reportaron víctimas mujeres y cinco entidades reportaron una sola víctima mujer.¹⁵

2.2 Diagnósticos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)

Según el *Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México* de 2019 de la CNDH, 8 de cada 10 víctimas de trata de personas en México fueron mujeres y niñas; 1 de cada 4 fueron menores de dieciocho años; y 7 de cada 10 mujeres y niñas víctimas fueron captadas con fines de explotación sexual.¹⁶

¹⁵ *Ibid.*, 55.

¹⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), *Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México 2019*.

De acuerdo al *Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México 2021: procuración e impartición de justicia*, de la CNDH, entre el 1 de agosto de 2017 y el 31 de julio de 2021, “treintaidós procuradurías y fiscalías generales estatales y la Fiscalía General de la República (FGR) reportaron haber iniciado a nivel nacional un total de 3,226 carpetas de investigación por delitos en materia de trata de personas conforme a la Ley General”.¹⁷ El 89% de las investigaciones fueron reportadas por las fiscalías estatales, y el 11% restante por la FGR.¹⁸ Es decir, la mayoría de casos se reportan e investigan a nivel local.

Respecto a las personas imputadas por algún delito en materia de trata de personas a nivel local, seis carpetas señalaron a una persona servidora pública, diez a miembros de la delincuencia organizada y en 343 se informó algún tipo de parentesco.¹⁹ No se contó con este dato para el resto de las carpetas.

Del total de carpetas en el ámbito federal, 80 iniciaron por denuncia de la víctima, diez por testigo, 37 fueron anónimas, cuatro por denuncia de la víctima y persona anónima al mismo tiempo; y 99 se iniciaron de oficio por la FGR.²⁰ La mayoría fueron investigaciones relacionadas con la modalidad de explotación sexual.

En 2019 se verificó el mayor número de carpetas de investigación, con un 29% del total analizado por la CNDH. En 2020 se registró el mayor número de personas indiciadas e imputadas,²¹ y se identificó el mayor número de víctimas con 1,072.²²

En cuanto a los derechos de las víctimas, tales como recibir asistencia, protección, seguridad y acceso a la justicia, y en el contexto de la pandemia por COVID-19, las autoridades competentes buscaron maneras de seguir operando para atenderlas. Por ejemplo, se entrevistó a las víctimas “a través de medios remotos, como videoconferencias, para dar continuidad

¹⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), *Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México 2021. Procuración e impartición de justicia*, 45.

¹⁸ *Ibid.*, 46.

¹⁹ *Ibid.*, 50.

²⁰ *Ibid.*, 51.

²¹ *Ibid.*, 54.

²² *Ibid.*, 66.

a la atención psicológica”.²³ En el caso de los tribunales, “se privilegiaron audiencias por videoconferencia, se ampliaron las actividades del Tribunal Electrónico y se realizaron adaptaciones a las Salas de Audiencias para poder llevar mayor número de audiencias virtuales”.²⁴

Respecto al personal, al 31 de julio de 2021, en las 34 fiscalías y otras figuras especializadas para los delitos en materia de trata de personas, se contaba con 729 servidoras públicas y servidores públicos (495 mujeres y 234 hombres), quienes no necesariamente se dedicaban de manera exclusiva a la investigación de estos delitos, ya que en algunas de las áreas se atendió también otro tipo de conductas delictivas.²⁵ Esto sugiere que, si bien se ha avanzado en aumentar las capacidades institucionales para combatir el delito de trata de personas, aún falta contar con más personal especializado.

En cuanto al ámbito jurisdiccional o de impartición de justicia, entre el 1 de agosto de 2017 y el 31 de julio de 2021 se reportaron 779 causas penales iniciadas.²⁶ La mayoría se refirieron a la modalidad de explotación sexual. Durante el mismo período y en el ámbito estatal, se emitieron 263 sentencias definitivas firmes: 62 absolutorias y 201 condenatorias.²⁷ De las condenatorias, 49 se dictaron por un solo delito establecido en la ley general, 22 por explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual; seis por trata de personas, y cinco por mendicidad forzosa, entre otras conductas.²⁸

2.3 Tercer informe anual 2022-2023 “Trata de Personas, desafío global y virtual” (Consejo Ciudadano para la Seguridad y Justicia de la Ciudad de México)

Esta organización de la sociedad civil recibió 9,971 reportes a su *Línea y Chat Nacional* entre enero de 2019 y junio de 2023, con un promedio

²³ Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, *Informe 2019-2020*, 167.

²⁴ *Idem*.

²⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), *Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México 2021*..., 64.

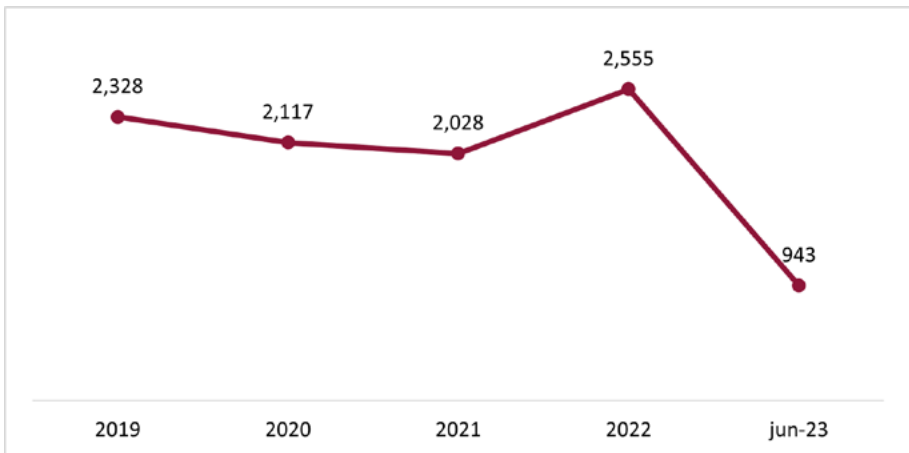
²⁶ *Ibid.*, 75.

²⁷ *Ibid.*, 82.

²⁸ *Ibid.*, 85.

anual de 1,994 (Gráfica 3). A partir de su análisis de 3,498 reportes entre enero de 2022 y junio de 2023, encontró que 49.7% de las víctimas identificadas fueron menores de 18 años. De ellos, 23.4% tenía entre 13 y 17 años, 13.6% entre siete y 12, 11.4% menos de seis años y en el resto de los casos no se especificó la edad. El 70% fueron mujeres. El 60% de los hechos se desarrolló en lugares cerrados, como casas, hoteles, negocios o fábricas. La prostitución ajena u otras formas de explotación sexual fue la modalidad predominante, aunque el trabajo forzado y la explotación laboral crecieron 23% en el primer semestre de 2023, con relación al mismo período de 2022. El 25% de las víctimas fue reclutado por medio de falsas ofertas laborales. Destaca que el espacio digital, principalmente los videojuegos y las redes sociales, se convirtió en un sitio de operación de posibles victimarios y para la comisión de otros delitos relacionados, como la pornografía infantil.²⁹

Gráfica 3. Reportes recibidos a través de la *Línea y Chat Nacional contra la Trata de Personas* del Consejo Ciudadano para la Seguridad y Justicia de la Ciudad de México



Fuente: elaboración propia con base en el Tercer informe anual 2022-2023 “Trata de Personas, desafío global y virtual” del Consejo Ciudadano para la Seguridad y Justicia de la Ciudad de México.

²⁹ Consejo Ciudadano para la Seguridad y Justicia de la Ciudad de México, *Tercer informe anual 2022-2023 “Trata de Personas, desafío global y virtual”*, 9-16 y 25.

2.4 Informe Mundial sobre Trata de Personas 2022 (UNODC)

De acuerdo con el más reciente *Informe Mundial sobre Trata de Personas* de la UNODC, correspondiente a 2022, la mayoría de las víctimas identificadas en Centroamérica y Norteamérica son niñas, y la explotación sexual continúa siendo la forma o modalidad principal.³⁰

Respecto a México, en 2020 se contabilizaron 704 investigaciones del delito de trata de personas a nivel federal y 402 a nivel estatal, mientras que en 2021 se contabilizaron 681 y 1,014, respectivamente. En cuanto a la cantidad de personas sospechosas, arrestadas o arraigadas a nivel estatal en 2020, 62 fueron mujeres, 98 hombres y nueve personas menores de 18 años, por 484 mujeres, 193 hombres y menos de cinco personas menores de 18 años durante 2021.³¹

En cuanto a la cantidad de personas procesadas a nivel estatal en 2020, 97 fueron mujeres, 179 hombres, menos de cinco personas menores de 18 años y 109 sin dato; a nivel federal, 31 mujeres y 17 hombres. Durante 2021, a nivel estatal fueron procesadas 442 mujeres, 194 hombres, seis niños, niñas o adolescentes, y en menos de cinco casos no se encontró el dato. A nivel federal, 31 mujeres fueron procesadas y sólo siete hombres.³²

Respecto a las personas sentenciadas a nivel estatal durante 2020, 23 fueron mujeres y 35 hombres, mientras que a nivel federal, menos de cinco fueron mujeres, cinco hombres y 8 personas menores de 18 años. En 2021, a nivel estatal, 70 mujeres fueron sentenciadas, 34 hombres y en menos de cinco casos no se reveló el dato. A nivel federal, se contabilizaron 9 mujeres sentenciadas, 7 hombres y en menos de cinco casos no se reveló el dato.³³

Entre 2020 y 2021, la principal modalidad de explotación observada en las sentencias condenatorias fue la sexual, seguida de la laboral. En 2020, la mayoría de las víctimas fueron mujeres y niñas, mientras que en 2021, la mayoría fueron hombres y niños.³⁴

³⁰ Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), *Global Report on Trafficking in Persons 2022, Special points of interest*, 98.

³¹ Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), *Global Report on Trafficking in Persons 2022, Country profiles, North America, Central America and the Caribbean*, 28.

³² *Ibid.*, 29.

³³ *Idem.*

³⁴ *Ibid.*, 30 y 31.

2.5 La trata de personas en la frontera Estados Unidos-México

La trata de personas en México se debe a múltiples factores. Uno de ellos es la posición geográfica del país, que sirve como corredor de los flujos migratorios hacia los Estados Unidos. La mayoría de las personas en contexto de migración, particularmente niños, niñas, adolescentes y mujeres, se ven expuestas a diversos riesgos y son potenciales víctimas de varios delitos, como la trata de personas.³⁵

De acuerdo con un estudio de agosto de 2023 de la organización *InSight Crime*, en la frontera Estados Unidos-México existen cuatro corredores criminales principales: 1) Tijuana-Mexicali, 2) el desierto de Sonora, 3) Ciudad Juárez y 4) los municipios de Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros. En cada uno de ellos se practica la trata de personas con ciertas diferencias. La mayoría de las operaciones son realizadas por pequeños grupos criminales conformados por clanes, incluso familiares. Éstos sobornan a los funcionarios locales corruptos o cooperan con ellos, y utilizan tácticas como las ofertas fraudulentas de trabajo y falsas promesas de relaciones para captar a sus víctimas. Las personas migrantes vulnerables suelen ser obligadas a trabajar para las organizaciones criminales o son explotadas sexualmente por individuos oportunistas encargados de guiarlas.³⁶ Los datos sobre este delito son escasos, lo que dificulta las tareas de prevención, investigación y sanción, así como la eficiente asignación de recursos presupuestales, humanos, tecnológicos y materiales.³⁷

Como se detallará más adelante, se han presentado algunas iniciativas de reforma a la Ley de Migración con el objeto de prevenir, investigar, sancionar y erradicar eficazmente este delito cuando afecta a personas en situación de movilidad humana transnacional.

2.6 Lavado de dinero en la trata de personas

De acuerdo con la organización *Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad*, la trata de personas es uno de los delitos

³⁵ Véase Vargas-Valencia, “La trata de personas, dilema de la frontera norte de México: un análisis de política pública en Baja California, desde una perspectiva de género y los derechos humanos”, 93-131.

³⁶ Véase Izcara Palacios, “Esclavitud sexual de mujeres migrantes, criminalidad y corrupción policial en México”, 93-120.

³⁷ *InSight Crime*, *op. cit.*, 5-8.

más lucrativos para la delincuencia organizada, y por ende, se encuentra íntimamente relacionado con esquemas de lavado de dinero.³⁸ Señala que el aspecto financiero no se limita a las transacciones finales entre las víctimas, los tratantes y las personas que se benefician de la explotación (sexual, laboral, comercial o criminal), sino que involucra una serie de operaciones previas y posteriores que posibilitan y perpetúan el delito, tales como: la compraventa de personas, gastos de traslado y hospedaje, inversiones en establecimientos de explotación, el pago de anuncios en sitios web, la compraventa de bienes inmuebles, joyería, entre otros bienes.³⁹

A partir de su estudio de la relación entre ambos fenómenos, encontró que el combate a la trata de personas a partir de sus flujos monetarios es una práctica poco sólida en México; la Unidad de Inteligencia Financiera rastrea los flujos financieros ilícitos con un modelo genérico que no discrimina el tipo de mercado criminal, mientras que la trata puede manifestarse en diversas modalidades; y las ganancias monetarias se mueven por mecanismos rústicos que representan desafíos a la política contra el lavado de dinero a nivel nacional.⁴⁰ Destaca que cada modalidad de trata usa métodos diferentes para blanquear sus recursos, por lo que considera necesario construir nuevas tipologías e indicadores específicos.⁴¹

Finalmente, ofrece un conjunto de recomendaciones, algunas de las cuales pudiesen ser introducidas en el ordenamiento jurídico mexicano. Por ejemplo: la obligación de diseñar e implementar tipologías exclusivas de lavado de activos generados según las diferentes modalidades de trata de personas, o la adopción de un enfoque *multiagencia*, es decir, de múltiples funciones en la prevención y combate que implique la colaboración del sistema financiero, las actividades y profesiones no financieras designadas, el sistema de justicia, las policías y las organizaciones no gubernamentales.⁴²

Algunas iniciativas legislativas proponen la incorporación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la comisión intersecretarial en la materia y facultarla para dar seguimiento a los flujos monetarios y

³⁸ Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad, *Lavado de dinero en la trata de personas. Desafíos para su atención*, 7.

³⁹ *Ibid.*, 12.

⁴⁰ *Ibid.*, 9.

⁴¹ *Ibid.*, 122.

⁴² *Ibid.*, 126 y 127.

financieros relacionados con los delitos de trata de personas. No obstante, la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita podría ser reformada para contrarrestar efectivamente este delito.

2.7 Informe sobre la Trata de Personas de 2023 (Departamento de Estado de los Estados Unidos)

De acuerdo con el *Informe sobre la Trata de Personas* de 2023 del Departamento de Estado de los Estados Unidos, el gobierno de México no cumplió plenamente con los estándares mínimos para la eliminación de la trata, aunque realizó algunos esfuerzos y avances. Respecto a estos últimos, se iniciaron más investigaciones penales y se condenó a más tratantes, se adoptaron e implementaron procedimientos estandarizados de identificación de víctimas más estrictos a cargo de las autoridades migratorias, se elaboró un programa nacional para el período 2022-2024, los tribunales condenaron a más tratantes en la modalidad de explotación laboral y el gobierno emitió un decreto que estableció un proceso para prohibir la importación de bienes producidos mediante trabajo forzoso.⁴³

En el ámbito de la prevención de este delito, observó que, a pesar de la existencia de una comisión intersecretarial contra la trata de personas, coordinada por la Secretaría de Gobernación (Segob), persisten desafíos de coordinación interinstitucional y limitaciones en la recopilación de datos. En cuanto a los avances, constató la existencia de una línea directa nacional contra la trata de personas a cargo de una organización no gubernamental (*Línea y Chat Nacional contra la Trata de Personas*, operada por el Consejo Ciudadano para la Seguridad y Justicia de la Ciudad de México); el gobierno llevó a cabo programas de capacitación y concientización. Sin embargo, persisten algunos retos, tales como contar con un número suficiente de inspectores laborales y realizar una adecuada supervisión en negocios informales.⁴⁴

⁴³ “2023 Trafficking in Persons Report: Mexico”, Departamento de Estado de los Estados Unidos, acceso el 1 de noviembre de 2023, <https://www.state.gov/reports/2023-trafficking-in-persons-report/mexico>.

⁴⁴ *Idem*.

III. NORMATIVA INTERNACIONAL Y NACIONAL EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS

En este apartado se sintetizará el contenido de los tratados internacionales vinculantes para el Estado mexicano que regulan aspectos de la trata de personas, así como la normativa nacional en la materia.

1. Normativa internacional

1.1 Convención Internacional para la Supresión de la Trata de Mujeres y Menores⁴⁵

Esta convención señala que los Estados Parte “convienen en tomar todas las medidas conducentes a la busca y castigo de los individuos que se dediquen a la trata de menores de uno y otro sexo” (art. 2),⁴⁶ tomar las medidas necesarias para castigar la tentativa y los actos preparatorios (art. 3), extraditar a las personas sentenciadas (art. 4), emitir medidas legislativas o administrativas referentes a la autorización y vigilancia de agencias y oficinas de colocación para proteger a las mujeres y menores que busquen trabajo en otros países (art. 6), así como tomar medidas administrativas y legislativas destinadas a combatir la trata de mujeres y menores respecto a los servicios de inmigración y emigración (art. 7).

1.2 Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad⁴⁷

Este instrumento internacional señala que “[d]eberá ser castigado quienquiera que, para satisfacer pasiones ajenas, haya conseguido, arrastrado o seducido, aun con su consentimiento, a una mujer o

⁴⁵ Firmada en Ginebra, Suiza, el 30 de septiembre de 1921; el Estado mexicano se adhirió el 10 de mayo de 1932; fue aprobada por el Senado el 26 de diciembre de 1932 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1936.

⁴⁶ Convención Internacional para la Supresión de la Trata de Mujeres y Menores, 30 de septiembre de 1921, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativo/Trata/InsInternacionales/Universales/Convencion_ISTMM.pdf, (fecha de consulta: 11 de noviembre de 2023).

⁴⁷ Adoptada en Ginebra, Suiza, el 11 de octubre de 1933; la adhesión data del 3 de mayo de 1938; fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio de 1938 y entró en vigor para el Estado mexicano el 2 de julio del mismo año.

muchacha mayor de edad para ejercer la prostitución en otro país”,⁴⁸ y busca castigar la tentativa y los actos preparatorios (art. 1). Establece que las Partes se comprometen a comunicarse mutuamente información sobre las personas infractoras y sentenciadas (art. 3), es decir, representa un primer antecedente de cooperación internacional en la materia.

*1.3 Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena*⁴⁹

Este convenio dispone que las Partes se comprometen a castigar a toda persona que, para satisfacer las pasiones de otra: 1) concertare la prostitución de otra persona, aun con el consentimiento de tal persona, 2) explotare la prostitución de otra persona, aun con su consentimiento (art. 1), 3) mantuviere una casa de prostitución, la administrare o a sabiendas la sostuviere o participare en su financiamiento, o 4) diere o tomare a sabiendas en arriendo un edificio u otro local, o cualquier parte de los mismos, para explotar la prostitución ajena (art. 2).⁵⁰

También busca castigar la tentativa, los actos preparatorios (art. 3) y la participación intencional (art. 4). Dichas conductas podrán justificar la extradición (art. 8). Las Partes también se comprometen a adoptar medidas para la prevención de la prostitución y para la rehabilitación y reinserción social de las víctimas de la prostitución y de las otras infracciones ahí establecidas, o a estimular la adopción de tales medidas mediante sus servicios públicos o privados de tipo educativo, de salud, económicos y otros servicios relacionados (art. 16). En relación con la inmigración y la emigración, obliga a adoptar las medidas necesarias para combatir la trata de personas de uno u otro sexo para fines de prostitución (art. 17).

⁴⁸ Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad, 11 de octubre de 1933, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Universales/Convencion_IRTMME.pdf (fecha de consulta: 11 de noviembre de 2023).

⁴⁹ Adoptado el 21 de marzo de 1950, el Estado mexicano se adhirió el 21 de febrero de 1956 y fue promulgado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de junio de 1956.

⁵⁰ Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, 21 de marzo de 1950, <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-suppression-traffic-persons-and-exploitation> (fecha de consulta: 11 de noviembre de 2023).

En especial se comprometen:

- 1) [...]
- 2) A adoptar disposiciones para organizar una publicidad adecuada en que se advierta al público el peligro de dicha trata;
- 3) A adoptar las medidas adecuadas para garantizar la vigilancia en las estaciones de ferrocarril, en los aeropuertos, en los puertos marítimos y durante los viajes y en otros lugares públicos, a fin de impedir la trata internacional de personas para fines de prostitución;
- 4) A adoptar las medidas adecuadas para informar a las autoridades competentes de la llegada de personas que prima facie parezcan ser culpables o cómplices de dicha trata o víctimas de ellas.

También establece el deber de adoptar las medidas necesarias para la inspección de las agencias de colocación, a fin de impedir que las personas que buscan trabajo, en especial las mujeres y los niños, se expongan al peligro de la prostitución (art. 20). Finalmente, el artículo 27 obliga al Poder Legislativo, porque dispone que cada Estado Parte se compromete a adoptar, de conformidad con su Constitución, las medidas legislativas o de otra índole necesarias para garantizar la aplicación del Convenio.

*1.4 Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*⁵¹

Este instrumento, conocido como “Protocolo de Palermo”, es el principal instrumento internacional en materia de prevención, erradicación y sanción del delito de trata de personas. Complementa a la *Convención de*

⁵¹ Entró en vigor a nivel internacional el 25 de diciembre de 2003, el Estado mexicano lo firmó el 13 de diciembre de 2000, el Senado lo aprobó el 22 de octubre de 2002, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación para su aprobación el 27 de noviembre de 2002, fue ratificado el 4 de marzo de 2003, entró en vigor para México el 25 de diciembre de 2003, y finalmente fue publicado el 10 de abril de 2003 en el Diario Oficial de la Federación para su promulgación.

las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (art. 1). Señala que sus fines son prevenir y combatir la trata de personas, con especial atención a las mujeres y los niños, proteger y ayudar a las víctimas de trata, y promover la cooperación entre los Estados Parte (art. 2). Contiene la definición de “trata de personas”, la cual fue transcrita en la sección de marco conceptual, y precisa que el consentimiento dado por la víctima no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios ahí señalados (art. 3). Delimita su ámbito de aplicación a la prevención, investigación y penalización de los delitos cuando tengan un carácter transnacional e impliquen la participación de un grupo delictivo organizado (art. 4). Obliga a los Estados Parte a adoptar medidas legislativas para sancionar la comisión intencional, la tentativa, la participación como cómplice y la organización o dirección de otras personas para la comisión de alguno de los delitos ahí tipificados (art. 5).

Asimismo, el Protocolo de Palermo prevé obligaciones tendentes a brindar asistencia y protección a las víctimas de la trata de personas, tales como proteger su privacidad e identidad, procurar su recuperación física, psicológica y social mediante el suministro de alojamiento adecuado, asesoramiento e información, asistencia médica, psicológica y material, así como oportunidades de empleo, educación y capacitación (art. 6); la posibilidad de que las víctimas permanezcan en el territorio del Estado Parte, temporal o permanentemente (art. 7); y el derecho a la repatriación (art. 8).

Finalmente, establece medidas de prevención, tales como políticas y programas, campañas de información y difusión, la mitigación de factores como la pobreza, el subdesarrollo y la falta de oportunidades, entre otras (art. 9), así como medidas de cooperación, por ejemplo, el intercambio de información y capacitación (art. 10.), el reforzamiento de los controles fronterizos (art. 11) y garantizar la calidad, la integridad, la seguridad, la legitimidad y la validez de los documentos de viaje o de identidad (arts. 12 y 13).

*1.5 Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*⁵²

En el apartado relativo al marco conceptual se precisó que la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes son fenómenos distintos, pero relacionados, porque las víctimas de trata de personas, y en particular las personas migrantes, también pueden ser trasladadas de forma ilícita a través de las fronteras entre diversos Estados, incluso, de diferentes continentes.

Por lo anterior, es relevante señalar que este protocolo dispone que cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para considerar como circunstancia agravante de los delitos toda circunstancia que dé lugar a un trato inhumano o degradante de las personas migrantes, en particular con el propósito de explotación (art. 6, numeral 3, inciso b). En este aspecto, se deduce la relación jurídica entre las disposiciones que buscan sancionar el delito de trata de personas, ya que su propósito consiste en la explotación de otro ser humano, ya sea de tipo laboral, sexual o comercial.

*1.6 Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores*⁵³

Esta convención, de alcance regional, y en relación con la trata de personas, establece que los “propósitos ilícitos” incluyen, entre otros, la prostitución, la explotación sexual, la servidumbre o cualquier otro propósito ilícito (art. 2, inciso c). Además, los “medios ilícitos” incluyen, entre otros, el secuestro, el consentimiento fraudulento o forzado, la entrega o recepción de pagos o beneficios ilícitos con el fin de lograr el consentimiento de los padres, las personas o la institución a cuyo cargo se halla el menor, o cualquier otro medio ilícito (art. 2,

⁵² Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000, firmado por el Estado mexicano el 13 de diciembre de 2000, aprobado por la Cámara de Senadores el 22 de octubre de 2002, cuyo decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 2002, y ratificado el 3 de febrero de 2003.

⁵³ Adoptada por la Organización de los Estados Americanos el 18 de marzo de 1994, suscrita por México el 27 de noviembre de 1995, aprobada por el Senado el 29 de abril de 1996 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1996.

inciso d). Conforme al marco conceptual previamente expuesto, tales definiciones coinciden parcialmente con los medios y los fines del delito de trata de personas.

1.7 Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía⁵⁴

Este protocolo señala que por prostitución infantil se entiende la utilización de un niño en actividades sexuales a cambio de una remuneración o de cualquier otra retribución (art. 2, inciso b). Esta porción normativa coincide con la concesión o recepción de pagos o beneficios como medios para llevar a cabo la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los cuales se verifican en el delito de trata de personas.

Además, obliga a los Estados Parte a adoptar medidas para prevenir en su legislación penal, en relación con la venta de niños, el ofrecer, entregar o aceptar, por cualquier medio, un niño con fines de explotación sexual, transferencia con fines de lucro de órganos o trabajo forzoso (art. 3, numeral 1, inciso i, subincisos a., b. y c.). Como se observa, las conductas ahí descritas coinciden con algunos de los actos y fines que se pueden verificar en la trata de personas.

1.8 Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)

El capítulo 23 de este tratado, referido al ámbito laboral, en su artículo 23.3, inciso b), refiere que cada Parte adoptará y mantendrá en sus leyes y regulaciones, y en las prácticas que deriven de ellas, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, y el artículo 23.12, numeral 5, inciso d), señala explícitamente que las Partes podrán desarrollar actividades de cooperación para combatir el trabajo forzoso y la trata de personas.

⁵⁴ Entró en vigor a nivel internacional el 18 de enero de 2002; el Estado mexicano lo firmó el 7 de septiembre de 2000; el Senado lo aprobó el 10 de diciembre de 2001; el Estado mexicano lo ratificó el 15 de marzo de 2002; entró en vigor para México el 15 de abril de 2002 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 2002.

1.9 Objetivos de Desarrollo Sostenible

La meta 5.2 de la Agenda 2030 busca eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluyendo la trata, la explotación sexual y otros tipos de explotación; la 5.3 propone eliminar prácticas nocivas como el matrimonio infantil, precoz y forzado; la 8.7 busca que se adopten medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y poner fin al trabajo infantil en todas sus formas; finalmente, la meta 16.2 señala el deber de poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.⁵⁵

2. Normativa nacional

2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La trata de personas es un fenómeno abordado por la Constitución. Su artículo 19, párrafo segundo, indica que el juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de trata de personas, entre otros delitos relacionados, como el abuso o la violencia sexual contra menores, la delincuencia organizada y el secuestro.

El artículo 20, apartado C, fracción V, referido al procedimiento penal, establece el derecho de la víctima o del ofendido al resguardo de su identidad y otros datos personales cuando sean menores de edad o se trate de delitos de trata de personas, entre otros relacionados, como violación, secuestro y delincuencia organizada.

El artículo 22, párrafo cuarto, señala que procederá la extinción de dominio sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas del delito de trata de personas y otros relacionados, como delincuencia organizada y secuestro.

⁵⁵ *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 18 de septiembre de 2015, https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf (fecha de consulta: 12 de noviembre de 2023).

Por último, el artículo 73, fracción XXI, inciso a), faculta al Congreso de la Unión para expedir “[l]as leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en la materia de trata de personas.”

*2.2 Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*⁵⁶

Esta ley general fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2012. Es reglamentaria del artículo 73, fracción XXI, párrafo primero, de la Constitución federal (art. 1o.). Tiene varios objetos, tales como: establecer y distribuir competencias entre los tres órdenes de gobierno respecto a la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de trata de personas, la protección, asistencia y reparación del daño a las víctimas, así como establecer tipos y procedimientos penales (art. 2o.). Este es el principal ordenamiento de jerarquía legal en la materia. Sin embargo, también es complementado por otras leyes, las cuales se señalarán más adelante.

El artículo 10 de la ley general de trata es fundamental. Éste define al delito de trata de personas como “toda acción u omisión dolosa de una o varias personas para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación”. Sin embargo, la definición no contempla los medios (amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios) que sí establece el artículo 3 del Protocolo de Palermo.

Adicionalmente, establece once modalidades o finalidades de la explotación, las cuales son definidas en artículos subsecuentes:

- 1) Esclavitud.
- 2) Condición de siervo.

⁵⁶ A lo largo de este trabajo se utilizará la expresión “ley general de trata” para referir a la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

- 3) Prostitución ajena u otras formas de explotación sexual.
- 4) Explotación laboral.
- 5) Trabajo o servicios forzados.
- 6) Mendicidad forzosa.
- 7) Utilización de personas menores de dieciocho años en actividades delictivas.
- 8) Adopción ilegal de persona menor de dieciocho años.
- 9) Matrimonio forzoso o servil.
- 10) Tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos vivos.
- 11) Experimentación biomédica ilícita en seres humanos.

Este ordenamiento ha sido señalado como complejo en su redacción, lo que podría dificultar su aplicación eficaz. Por ejemplo, en el programa nacional de la materia 2022-2024 se señala la necesidad de reformar la ley general de trata para precisar la definición del delito y sus respectivas modalidades, ya que la redacción vigente puede disminuir el grado de efectividad para prevenir, sancionar y erradicar un fenómeno delictivo complejo y cambiante”.⁵⁷ Ahí también se asevera que “expertos/as en la materia [...] han señalado que la Ley General es extensa, poco manejable y que existe confusión sobre los tipos penales”.⁵⁸ Asimismo, el bajo nivel de sentencias condenatorias se debe, entre otros factores, al “desconocimiento del delito contenido en la ley o la confusión del delito con otros por parte de los operadores de la norma, concretamente

⁵⁷ Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2022-2024, Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5675759&fecha=27/12/2022 (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2023).

⁵⁸ *Idem*.

de ministerios públicos”.⁵⁹ Inclusive, desde la academia se ha afirmado tajantemente que dicha ley no cumple con los objetivos que persigue.⁶⁰

A partir de una lectura del texto de la ley general de trata, se observan algunos problemas de técnica legislativa.⁶¹ Por ejemplo, diversas disposiciones (artículos 4o., fracción IV; 5o., fracción III; 9o.; 46; 66, párrafo primero; y 74, párrafo primero) siguen aludiendo al “Código Federal de Procedimientos Penales”, ordenamiento abrogado por el Código Nacional de Procedimientos Penales.

En relación con lo anterior, el artículo 2o., fracción III, señala que la ley tiene por objeto determinar los procedimientos penales aplicables a los delitos de trata de personas. Sin embargo, la ley general de trata ya no sería aplicable en materia procesal, porque es el Código Nacional de Procedimientos Penales el que los regula. De manera similar, el artículo 4o., fracción V, alude a los códigos procesales locales. No obstante, la materia procesal penal se regula mediante el código nacional mencionado.

Otras disposiciones no han sido armonizadas respecto a otras vigentes, ya que aluden al Distrito Federal (artículos 48, fracción IV), o las sanciones siguen siendo cuantificadas en días multa (artículos 10 al 22 y 24 al 36).

Ciertas disposiciones reenvían a ordenamientos que ya no se encuentran vigentes. Por ejemplo, el artículo 47 refiere a la “Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados”, abrogada por la Ley Nacional de Ejecución Penal; y el párrafo segundo del artículo 95 remite a la “Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, abrogada por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Los nombres de algunas leyes que menciona la ley general de trata contienen algunas imprecisiones. Por ejemplo, el artículo 75 alude a la “Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria”, cuando la denominación actual es “Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político”; y el artículo 88, fracción VII alude a la “Ley General de Migración”, cuando el nombre del ordenamiento vigente es “Ley de Migración”.

⁵⁹ Dávila Fernández, “La Ley General vigente contra la trata de personas: no sanciona a los verdaderos tratantes, castiga inocentes y desprotege víctimas”, 227.

⁶⁰ Rangel Cortés, “La ley general en materia de trata de personas como paradoja del derecho”, 133.

⁶¹ Véase Minor Molina y Roldán Xopa, *Manual de técnica legislativa*.

La denominación de algunas dependencias y entidades se encuentra desactualizada, aunque existen iniciativas de reforma para actualizarlas. Por ejemplo, el artículo 85, fracción II, alude a la “Secretaría de Comunicaciones y Transportes”, la IV a la “Secretaría de Seguridad Pública”, y la VII a la “Secretaría de Desarrollo Social”.

También se encuentran algunas inconsistencias de técnica legislativa desde el punto de vista lingüístico, las cuales podrían no abonar a la claridad de la ley.⁶² Por ejemplo, el artículo 4o., fracción XVII, inciso g), incluye la expresión “capacidad reducida para formar juicios”; el 57, fracción VI, contiene la expresión “siempre que ésta no contravenga los derechos humanos no violenta el orden jurídico”; el párrafo primero del artículo 65 alude a “los demás contemplados”; el diverso 73 refiere a “las cuales tendrá vigencia”; los artículos 76, párrafo segundo y 89, fracciones II y XIII incluyen el vocablo “Secretaría” o “Secretarías”, en referencia a una dependencia de la Administración Pública Federal; el artículo 81, fracción III, menciona los “[r]ecursos adicionales obtenidos”, y el párrafo quinto de la misma disposición refiere a “sus respectivas competencias”; el 84, fracción I, incluye la expresión “demás objetos previstos”; los artículos 88, fracción XII y 91, fracción III, aluden a “los delitos previstos”; el artículo 90, fracción VI, incluye el término “alberge”; el diverso 113 contiene la expresión “establecidas en Libro Primero”, y su fracción II alude a la “federación” en minúscula.

En la ley general de trata también se encuentran algunas redundancias normativas. Por ejemplo, los artículos 65 y 68, ambos referidos a la protección de las víctimas, ofendidos y testigos, contienen prácticamente la misma redacción, tal y como se transcribe en la Tabla 2.

Tabla 2. Redundancias normativas en la ley general de trata

Artículo 65. La protección de las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos contenidos en la presente Ley comprenderá, además de lo previsto en el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los demás contemplados en esta Ley, los siguientes rubros:	Artículo 68. La protección de las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos contenidos en la presente Ley comprenderá, además de lo previsto en el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los demás contemplados en esta Ley, los siguientes rubros:

⁶² *Ibid.*, 84.

I. Se garantizará a las víctimas de los delitos previstos en la presente Ley, cuando sea necesario, alojamiento adecuado, atención médica de calidad, acceso a la educación, capacitación y oportunidades de empleo, hasta su total recuperación y resocialización. Asimismo, se les ofrecerán modelos de medio camino y opciones dignas y viables para su reincorporación a la sociedad, encaminada a la construcción de autonomía, en los términos del párrafo segundo de la fracción V del artículo 62 de la presente Ley. II. Se garantizará a las víctimas de los delitos previstos en esta Ley, atención física, psicológica y social hasta su total recuperación y rehabilitación. Esta atención deberá ser proporcionada por autoridades competentes en coordinación con organizaciones no gubernamentales y otros sectores de la sociedad civil, en los términos del párrafo segundo de la fracción V del artículo 62 de la presente Ley. III. Las demás que resulten pertinentes para salvaguardar su seguridad física, su libertad, dignidad, integridad física y mental, sus derechos humanos y la reparación del daño, así como el normal desarrollo de su personalidad en el caso de niñas, niños y adolescentes.	I. Se garantizará a las víctimas de los delitos previstos en la presente Ley, cuando sea necesario, alojamiento adecuado, atención médica de calidad, acceso a la educación, capacitación y oportunidades de empleo, hasta su total recuperación y resocialización. Asimismo, se les ofrecerán modelos de medio camino y opciones dignas y viables para su reinserción social encaminada a la construcción de autonomía. II. Se garantizará a las víctimas de los delitos previstos en esta Ley, atención física, psicológica y social hasta su total recuperación y rehabilitación. Esta atención deberá ser proporcionada por autoridades competentes en coordinación con organizaciones no gubernamentales y otros sectores de la sociedad civil, en los términos del párrafo segundo de la fracción V del artículo 62 de la presente Ley. III. Las demás que resulten pertinentes para salvaguardar su seguridad física, su libertad, dignidad, integridad física y mental, sus derechos humanos y la reparación del daño, así como el libre desarrollo de su personalidad en el caso de niñas, niños y adolescentes.

Fuente: elaboración propia.

2.3 Otras leyes generales, nacionales y federales

La ley general de trata es el principal ordenamiento que regula la prevención, investigación, sanción y erradicación de la trata de personas

en México. No obstante, existen otras leyes emitidas por el Congreso de la Unión que también regulan expresamente aspectos esenciales o en algunos casos accesorios, tales como:

- a) Código Nacional de Procedimientos Penales
- b) Código Penal Federal
- c) Ley de Extradición Internacional
- d) Ley de la Fiscalía General de la República
- e) Ley de la Guardia Nacional
- f) Ley de Migración
- g) Ley Federal contra la Delincuencia Organizada
- h) Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas
- i) Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión
- j) Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal
- k) Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
- l) Ley General de Educación
- m) Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
- n) Ley General de Víctimas
- o) Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas
- p) Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia
- q) Ley Nacional de Ejecución Penal
- r) Ley Nacional de Extinción de Dominio
- s) Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes
- t) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
- u) Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político

El listado de ordenamientos y artículos que conforman el marco jurídico nacional de la trata de personas se resume en el Anexo 1.

Algunos ordenamientos integran el marco jurídico de la trata de personas, aunque no se refieran explícitamente a ella. Por ejemplo, la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia establece que el acceso a la justicia y la atención integral a las víctimas

de la violencia deben considerar la asistencia, protección, reparación del daño y prevención de la doble victimización.

La Ley General de Educación tampoco refiere explícitamente a la trata de personas. Sin embargo, establece medidas tendentes a prevenir los delitos en general. Así, prevé que las asociaciones de madres y padres de familia tendrán, entre otros objetos, que sensibilizar a la comunidad mediante la divulgación de material que prevenga la comisión de delitos en agravio de los educandos, así como de los elementos que procuren la defensa de los derechos de las víctimas de delitos (art. 130, fracción VI). Además, dispone que la persona titular de la presidencia municipal procurará que en los consejos municipales de participación escolar en la educación se alcance una efectiva participación social que contribuya a la difusión de programas preventivos de delitos que se puedan cometer en contra de niñas, niños y adolescentes, o de quienes no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o para resistirlo (art. 133).

La Ley de Extradición Internacional no refiere expresamente al delito de trata de personas, pero podría ser aplicable en ciertos casos.

La Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal podría ser aplicable a víctimas, ofendidos, testigos, testigos colaboradores, peritos, policías, ministerio público, jueces, entre otros sujetos que participen en un proceso penal por el delito de trata de personas, lo cual podría fomentar la denuncia y la provisión de información útil para desarticular a grupos dedicados a cometer este delito.

Finalmente, existen ordenamientos que podrían albergar algunas disposiciones específicamente relacionadas con la trata de personas. Por ejemplo, la UNODC publicó el *Compendio de Prácticas Prometedoras sobre Alianzas Público-Privadas (APP) para Prevenir y Combatir la Trata de Personas*, en el que se concluye que la cooperación entre los sectores privado, público y social puede fomentar la creación de capacidades para la atención, sanción y erradicación del delito, un mayor intercambio de información, la provisión de más ayudas financieras, la adaptación de soluciones tecnológicas, entre otros beneficios.⁶³ Por lo

⁶³ Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), *Compendio de Prácticas Prometedoras sobre Alianzas Público-Privadas (APP) para Prevenir y Combatir la Trata de Personas*, 118.

tanto, la Ley de Asociaciones Público Privadas pudiera sentar las bases normativas para proyectos de este tipo en México.

La ley general de trata dispone que las víctimas deben recibir asistencia médica y psicológica, y que se debe proporcionar al personal de salud capacitación para sensibilizar sobre sus necesidades, así como directrices que garanticen que la ayuda sea especializada y oportuna. Además, establece que la Secretaría de Salud apoyará la debida atención física y psicológica a los albergues para víctimas de trata de personas, y diseñará una estrategia nacional para informar a la sociedad acerca de los riesgos para la salud derivados de este delito. Por ende, la Ley General de Salud podría ser el ordenamiento aplicable. Como se especificará más adelante, algunas iniciativas legislativas proponen reformar esta ley.

La ley general de trata obliga a la Secretaría de Turismo a diseñar programas y políticas públicas para desalentar el turismo sexual, capacitar al personal de las áreas de servicio de dicho sector, así como diseñar e implementar campañas dentro y fuera del país para prevenir y desalentar la proliferación de este delito. Consecuentemente, la Ley General de Turismo podría cobrar relevancia. Como se detallará posteriormente, ciertas iniciativas proponen reformar este ordenamiento.

En suma, el marco jurídico contra la trata de personas consiste en un sistema integral que va más allá de la ley general de trata. Esta es complementada por otras leyes que refieren expresamente a este delito, así como otras que no aluden a él, pero podrían ser aplicables en ciertos casos.

2.4 Leyes locales

Treinta entidades federativas cuentan con una ley en la materia. Sus denominaciones varían ligeramente, tal y como se muestra en el Anexo 2. No se abundará en su análisis, ya que su modificación es competencia de los congresos estatales. Debido al modelo de Estado federal, dichas leyes locales deben encontrarse en consonancia frente a la Constitución federal, la ley general en la materia y las constituciones de los Estados. En cuanto a la armonización respecto a la normativa internacional y la legislación de cada entidad federativa en materia de trata de personas, el Observatorio de Armonización Normativa de la CNDH encontró en el

último levantamiento de información de 2021 que, en promedio a nivel nacional, 66.62% se encontraban armonizadas.⁶⁴

2.5 Reglamentos

A continuación se mencionarán otros ordenamientos que complementan la legislación en materia de trata de personas, los cuales se abordarán de manera general debido a que su modificación no depende del Poder Legislativo, sino del Ejecutivo. Sin embargo, es importante recordar que los cambios en la legislación pueden impactar normativamente en los reglamentos.

En primer lugar, se encuentra el *Reglamento de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*. Éste tiene por objeto establecer las bases de coordinación del Gobierno Federal para la prevención, atención, investigación, persecución, erradicación y sanción de los delitos en materia de trata de personas (art. 1). Además, define conceptos tales como: “Albergues, Casas de Medio Camino y Refugios”, “Anuncios Clasificados”, “Atención Médica Integral”, “Enfoque Diferencial y Especializado”, entre otros (art. 2). También regula las medidas de prevención (arts. 3 a 5); la asistencia, la protección y el acceso a la justicia para las víctimas (arts. 6 a 22); las medidas para asistir a las víctimas extranjeras en territorio mexicano y víctimas de nacionalidad mexicana en el extranjero (arts. 23 a 30); el procedimiento para la reparación del daño (arts. 31 a 34); el objeto, la integración y el funcionamiento de la comisión intersecretarial (arts. 35 a 43); las obligaciones de las dependencias y entidades integrantes de dicha comisión (arts. 44 a 57); la subcomisión consultiva de la comisión (arts. 58 a 62); la base de datos que permite registrar y dar seguimiento al programa nacional (arts. 63 a 65); el Fondo de Protección y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas (arts. 66 a 79); la coordinación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno (arts. 80 a 82); la capacitación,

⁶⁴ “Seguimiento a la armonización normativa”, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, acceso el 16 de noviembre de 2023, <https://armonizacion.cndh.org.mx/Armonia/Armonizacion>.

la formación y la actualización (arts. 83 y 84); finalmente, la elaboración, implementación y supervisión del programa nacional (arts. 85 y 86).

En segundo lugar, el *Reglamento Interno de la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*, regula a detalle la organización y el funcionamiento de la comisión intersecretarial en la materia. Establece el objeto del reglamento (art. 1); algunas definiciones (art. 2); los ordenamientos que la comisión intersecretarial deberá observar (art. 3); las facultades de la comisión (arts. 4 a 8); las facultades y obligaciones de las dependencias y entidades integrantes (art. 9); las instancias y personas participantes (art. 10); las personas e instancias invitadas (art. 11); la presidencia de la comisión (art. 12); la secretaría técnica (arts. 13 y 14); la invitación a organizaciones de la sociedad civil y personas expertas (arts. 15 a 18); las sesiones (arts. 19 a 22); la subcomisión consultiva (arts. 23 a 28); y por último, los grupos de trabajo (arts. 29 a 36). Por lo anterior, el reglamento se encuentra correlacionado con los artículos 84 a 91 de la ley general de trata, los cuales establecen las reglas de organización y funcionamiento de la comisión intersecretarial.

2.6 Otros ordenamientos administrativos de carácter general

A nivel administrativo, se encuentra el *Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos 2022-2024*. Para efectos de esta investigación, destaca el Objetivo Prioritario 1, relativo a promover la reforma del marco normativo en materia de trata de personas a nivel federal.

A continuación, se enlistan otros instrumentos administrativos que detallan el marco jurídico legal y reglamentario:

1. Lineamientos generales para la construcción, operación y funcionamiento de albergues, refugios y casas de medio camino, para la asistencia y protección a víctimas, ofendidos y testigos de delitos en materia de trata de personas.

2. Lineamientos para la vigilancia y monitoreo de los anuncios clasificados.
3. Modelo de asistencia y protección a víctimas de los delitos en materia de trata de personas.
4. Protocolo para el uso de procedimientos y recursos para el rescate, asistencia, atención y protección de víctimas de trata de personas.
5. Manual de Operación para refugios, albergues y casas de medio camino que brindan asistencia a personas víctimas de trata de la Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

2.7 Jurisprudencia

A partir de una búsqueda en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta* de tesis que contengan en el rubro los términos “trata de personas”, se encontraron cuatro tesis jurisprudenciales y 24 tesis aisladas al 19 de noviembre de 2023, correspondientes a la Décima y Undécima Épocas del *Semanario Judicial de la Federación*, es decir, desde 2011.

Respecto a las tesis jurisprudenciales, tres fueron emitidas por el Pleno de la SCJN y una por un Pleno de Circuito. La SCJN precisó en dos ocasiones que, derivado de la fracción XXI del artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión cuenta con la facultad exclusiva para establecer, mediante una ley general, los tipos y penas en materia de trata de personas, por lo que los congresos locales no cuentan con la competencia para legislar al respecto, aunque conservan la facultad para prevenir, investigar y castigar dicho delito.⁶⁵ No obstante, señaló que la legislación local que se hubiese expedido con anterioridad a la entrada en vigor de la ley general de trata podía seguirse aplicando

⁶⁵ Tesis: P./J. 43/2013 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 2, tomo 1, enero de 2014, p. 562. Registro digital: 2005221, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2005221>; Tesis: P./J. 25/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, tomo 1, abril de 2014, p. 405. Registro digital: 2006148, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2006148>.

durante el periodo en el que aún no entrara en vigor dicha ley general.⁶⁶

Por su parte, el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito determinó que el artículo 42, fracción IX de la ley general de trata, al prever una penalidad agravada diversa a la establecida para el tipo básico, cuando el delito comprenda más de una víctima, no transgrede el artículo 23 constitucional, ya que no autoriza la imposición de una doble pena al infractor, sino una agravante.⁶⁷

Las tesis aisladas abordan aspectos tanto procesales como sustantivos. Por ejemplo, una señala que el consentimiento de la víctima se torna irrelevante, ya que debe considerarse viciado, por lo que la defensa no puede basarse en dicho argumento.⁶⁸ Otra precisa que el consentimiento puede ser obtenido a través de engaños o por medios violentos.⁶⁹ Algunas establecen que, cuando la víctima es mujer, la autoridad jurisdiccional debe juzgar con perspectiva de género. Los Anexos 3 y 4 sintetizan todos las tesis jurisprudenciales y aisladas relevantes referidas al marco jurídico de la trata de personas.

IV. SÍNTESIS DE PROPUESTAS LEGISLATIVAS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS EN MÉXICO

En este apartado se mostrará la inclusión del tema en las agendas legislativas y se sintetizarán las propuestas legislativas que buscan prevenir, erradicar y sancionar el delito de trata de personas en México, presentadas durante la LXV Legislatura del Congreso de la Unión.

El combate a la trata de personas es un tema en las agendas legislativas de los grupos parlamentarios de Morena y del PRI en el Senado para

⁶⁶ Tesis: P./J. 44/2013 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 2, tomo I, enero de 2014, p. 563. Registro digital: 2005222, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2005222>.

⁶⁷ Tesis: PC.I.P. J/37 P (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, tomo III, noviembre de 2017, p. 1744. Registro digital: 2015488, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015488>.

⁶⁸ Tesis: I.9o.P.21 P (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XV, tomo 2, diciembre de 2012, p. 1580. Registro digital: 2002428, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2002428>.

⁶⁹ Tesis: I.9o.P.19 P (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XV, tomo 2, diciembre de 2012, p. 1581. Registro digital: 2002429, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2002429>.

el primer periodo ordinario del tercer año de la LXV Legislatura. El primero propone en el punto 21 del apartado *Estado de derecho, seguridad y justicia* promover mecanismos de protección y defensa de las niñas, niños y adolescentes que son víctimas de trata y reclutamiento de células criminales; los puntos 44 y 51 buscan, en general, reformar el marco jurídico en la materia; el punto 15 del apartado *Derechos humanos* plantea armonizar la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes respecto a la venta de seres humanos; finalmente, el punto 42 del apartado *Bienestar social y combate a la pobreza* propone reformas en materia de salud para regular la maternidad subrogada a fin de evitar la trata de personas.

Por su parte, el grupo parlamentario del PRI, en su punto 5, propone actualizar la denominación de algunas instituciones que integran la comisión intersecretarial en la materia e incorporar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propuesta que ya se ha plasmado en algunas iniciativas legislativas.

A partir de una búsqueda en el Sistema de Información Legislativa y las gacetas de ambas cámaras del Congreso de la Unión, se encontró que hasta el 3 de diciembre de 2023 se han presentado 46 iniciativas que plantean incidir en el sistema normativo que regula el fenómeno de la trata de personas: 28 en la Cámara de Diputados y 18 en el Senado. No se tomaron en cuenta las iniciativas desechadas ni las retiradas.

Cinco han sido aprobadas en la respectiva cámara de origen. De éstas, tres proponen actualizar la denominación de algunas instituciones públicas que integran la comisión intersecretarial e incluir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en ella; otra busca incorporar los principios de interseccionalidad e interculturalidad, así como la condición de vulnerabilidad por orientación sexual, condición de salud o la pertenencia a un pueblo o comunidad indígena; y una más plantea mecanismos para que los ministerios públicos y las policías inicien investigaciones de manera expedita, que las autoridades cuenten con capacitación y especialización, prohibir la explotación sexual de la pareja, entre otras medidas.

El resto plantean modificar diversas leyes, como se muestra en la Tabla 3 a continuación y que las presenta en orden alfabético:

Tabla 3. Iniciativas en materia de trata de personas, LXV Legislatura, por ordenamiento

Ordenamiento	Cantidad de iniciativas
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	2
Código Civil Federal	1
Código Nacional de Procedimientos Penales	1
Código Penal Federal	12
Ley de Migración	4
Ley Federal contra la Delincuencia Organizada	3
Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión	1
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional	1
Ley Federal del Trabajo	2
Ley Federal de Ciberseguridad (expedición)	1
Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	1
Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	1
Ley General de Salud	2
Ley General de Turismo	1
Ley General de Víctimas	2
Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	1
Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia	1
Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos	31
Ley Nacional de Extinción de Dominio	1
Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes	2
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	1

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa y las gacetas de ambas cámaras del Congreso de la Unión, con corte al 3 de diciembre de 2023.

Para conocer los detalles de cada iniciativa, se remite al Anexo 5. En síntesis, siete iniciativas proponen actualizar la denominación de algunos órganos que integran la comisión intersecretarial e incluir a la SHCP; siete, sancionar penalmente el reclutamiento de personas menores de edad por parte de grupos de la delincuencia organizada, así como obligarlos a cometer delitos;⁷⁰ cuatro obligarían a capacitar al funcionariado según su ámbito de competencias; tres proponen armonizar nomenclaturas respecto al marco jurídico vigente, ya sea la denominación de la ley general, sustituir “menores de edad” por “niños, niñas y adolescentes” y Unidad de Medida y Actualización en vez del salario mínimo como parámetro para establecer penas; tres proponen sancionar la gestación subrogada que implique trata de personas; tres incidirían en el ámbito del turismo, ya sea mediante capacitación a funcionarios o el establecimiento de obligaciones a cargo de empleados de hoteles; otra crearía el Registro Público de Personas Agresores de Abuso Sexual Infantil, que incluiría a las personas condenadas por delitos de trata de personas, entre otros; una plantea sancionar a quien almacene, posea, vea, adquiera o arriende para sí o para un tercero material de pornografía infantil; otra busca sancionar penalmente a quien realice la extracción, remoción u obtención de un órgano, tejido o células de seres humanos a cambio de un beneficio o a través de una transacción comercial, entre otras propuestas.

No obstante, aquellas que proponen sancionar a quien utilice a personas menores de dieciocho años en actividades definidas como delincuencia organizada podrían ser redundantes respecto a lo previsto en el artículo 25 de la ley general vigente. Asimismo, la sanción por el uso de una persona para extraer órganos sin su consentimiento podría derivarse del artículo 30 de la misma ley general.

Como se observa, la mayoría de las iniciativas plantean actualizar el marco jurídico en materia de prevención y sanción del delito de trata de personas. Sin embargo, existen ámbitos en los que no se han propuesto reformas, tales como la aviación civil, regulado por la

⁷⁰ Respecto al reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos de delincuencia organizada, véase: Niño de Rivera *et al.*, *Un sicario en cada hijo te dio. Niñas, niños y adolescentes en la delincuencia organizada*.

Ley de Aviación Civil,⁷¹ o los videojuegos y redes sociales, ya que, si bien la violencia digital en contra de niños, niñas y adolescentes es sancionada por la ley que protege los derechos de este colectivo, no han sido contemplados en la legislación penal como medios para captar a las víctimas menores de edad.

V. CONCLUSIONES

A partir de una revisión documental y mediante el método jurídico analítico-sintético, se encontró que el marco normativo que busca erradicar la trata de personas en México —el cual va más allá de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos— se encuentra desactualizado. Ante ello, se considera que la actualización del marco jurídico vigente en México en materia de trata de personas puede contribuir a facilitar la prevención, investigación, sanción y erradicación de este delito, así como la adecuada protección y asistencia de las víctimas.

Para una actualización eficaz del marco normativo, en primer lugar es imprescindible conceptualizar con precisión el fenómeno de la trata de personas, porque se encuentra relacionado con otros, como el tráfico ilícito de migrantes y el tráfico de menores, pero todos ellos son fenómenos distintos. Así, la definición más consensuada se puede descomponer en tres elementos principales: el acto, los medios y la finalidad.

La expresión “trata de blancas” es imprecisa y anacrónica, por lo que debe ser abandonada. Además, la trata de personas normalmente se asocia a la explotación sexual, aunque ésta es solo una de las posibles modalidades.

En segundo lugar, un diseño eficaz de la ley (y de las políticas públicas) tendientes a erradicar la trata de personas debe partir de diagnósticos precisos y profundos. Empero, los datos disponibles son escasos, por lo que el fenómeno podría encontrarse subestimado. Lo anterior dificulta las tareas de prevención, investigación y sanción, así como la eficiente asignación de recursos presupuestales, humanos, tecnológicos y materiales.

⁷¹ Álvarez Madrid, “El sector de la aviación civil y la prevención de la Trata de Personas como buena práctica en el ámbito de las empresas y su responsabilidad con los derechos humanos”, 275-284.

No obstante, los datos disponibles muestran que las víctimas de trata de personas en México son en su mayoría mujeres y niñas, y aproximadamente un cuarto son personas menores de dieciocho años. La modalidad predominante es la explotación sexual y la prostitución.

La mayoría de los casos se reportan e investigan a nivel local. Dentro de las personas indiciadas, imputadas, investigadas, y en ocasiones condenadas, se encuentran personas servidoras públicas, miembros de la delincuencia organizada e incluso familiares de las víctimas. Las y los victimarios pueden ser hombres o mujeres, pero también niños, niñas o adolescentes. La mayoría de las investigaciones y de las sentencias condenatorias están relacionadas con la modalidad de explotación sexual.

También se observa que, si bien se ha avanzado en aumentar las capacidades institucionales para combatir este delito, aún falta contar con más personal sensibilizado, capacitado y especializado.

El fenómeno suele suceder en lugares cerrados, como casas, hoteles, negocios o fábricas. Además de la explotación sexual, también se verifica el trabajo forzado y la explotación laboral, conductas que se dan a partir de falsas ofertas laborales.

Actualmente, el ámbito digital, específicamente los videojuegos y las redes sociales, se ha transformado en un espacio en donde se puede dar alguna modalidad del delito de trata de personas, específicamente la captación de niñas, niños o adolescentes y la pornografía infantil.

Las personas migrantes, particularmente niños, niñas, adolescentes y mujeres, son potenciales víctimas del delito de trata de personas. Ante ello, algunas iniciativas legislativas han propuesto reformar la Ley de Migración, con el objeto de prevenir, investigar, sancionar y erradicar eficazmente este delito.

El delito en cuestión también se encuentra relacionado con esquemas de lavado de dinero. Cada modalidad del delito de trata de personas usa métodos diferentes para blanquear sus recursos, por lo que es necesario construir nuevas tipologías e indicadores específicos. En ese sentido, la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita podría ser un instrumento jurídico útil para contrarrestar este delito.

Los diagnósticos de capacidades institucionales muestran que no se han asignado recursos al fondo de asistencia a las víctimas establecido en la ley; los servicios para las víctimas son inadecuados, especialmente

para los hombres, las víctimas de trabajos forzados y las de zonas rurales. Las prácticas fraudulentas de contratación para trabajar en México y en el extranjero continuaron siendo generalizadas, y ante ello, la supervisión en negocios informales sigue siendo limitada. Asimismo, persisten desafíos de coordinación interinstitucional y limitaciones en la recopilación de datos

En tercer lugar, el marco normativo referente a la trata de personas es amplio y complejo. Probablemente el instrumento internacional más relevante es el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, conocido como Protocolo de Palermo. Éste contiene la definición de “trata de personas”, prevé obligaciones para brindar asistencia y protección a las víctimas y establece medidas de prevención.

Otros instrumentos normativos internacionales relacionados son: el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía, e incluso el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, que busca combatir el trabajo forzoso y la trata de personas, así como los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En cuanto a la normativa nacional, la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos es el principal ordenamiento de jerarquía legal en la materia. Contiene la definición del delito de trata de personas, aunque, a diferencia del Protocolo de Palermo, no contempla los medios. También establece once modalidades o finalidades de la explotación. Esta ley ha sido señalada como compleja en su redacción, lo cual dificulta su eficaz aplicación. Además, se pueden encontrar algunos problemas de técnica legislativa. Por ejemplo, ciertas disposiciones no han sido armonizadas respecto a otras vigentes; algunas reenvían a ordenamientos abrogados; la denominación de algunas leyes contiene imprecisiones; el nombre

de algunas dependencias y entidades está desactualizado; y se pueden encontrar algunas redundancias normativas.

Esta ley general es complementada por otras leyes emitidas por el Congreso de la Unión. Algunas regulan expresamente aspectos esenciales o en algunos casos accesorios, tales como el Código Penal Federal y la Ley General de Víctimas.

Algunos ordenamientos no se refieren explícitamente a la trata de personas, pero complementan el marco normativo, tales como la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, la Ley General de Educación y la Ley de Extradición Internacional.

Además, existen ordenamientos que, aunque no refieren a ella, podrían incluir algunas disposiciones relacionadas con la trata de personas, tales como la Ley de Asociaciones Público Privadas, la Ley General de Salud y la Ley General de Turismo, algunos de los cuales han sido objeto de iniciativas de reforma.

En resumen, el marco jurídico contra la trata de personas consiste en un sistema integral que excede la ley general de trata. Ésta es complementada por otras leyes que refieren expresamente a este delito, así como otras que no aluden a él, pero podrían ser aplicables en ciertos casos.

A nivel local, se identificó que 30 entidades federativas cuentan con una ley en la materia.

También se encontró que, tanto el reglamento de la ley general de trata, como el interno de la comisión intersecretarial en la materia, pudieran ser impactados por cambios en la legislación. Asimismo, existen otros ordenamientos administrativos de carácter general, consistentes en lineamientos, modelos, protocolos y manuales de operación para la asistencia de las víctimas o para la operación de los refugios y albergues.

Respecto a pronunciamientos de los tribunales, se encontraron cuatro tesis jurisprudenciales y 24 tesis aisladas relativas a la trata de personas, las cuales abordan aspectos procesales, competenciales y sustantivos y son resumidas en los Anexos 3 y 4.

Finalmente, en cuanto a las propuestas de reforma, el combate a la trata de personas forma parte de las agendas legislativas de los grupos parlamentarios de Morena y el PRI en el Senado. Hasta el 3 de diciembre de 2023 se han presentado 46 iniciativas: 28 en la Cámara de Diputados

y 18 en el Senado. Cinco han sido aprobadas en la respectiva cámara de origen. Son 31 las iniciativas que proponen reformar la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. Entre otras propuestas, buscan actualizar la denominación de algunos órganos que integran la comisión intersecretarial e incluir a la SHCP en ella; sancionar penalmente el reclutamiento de personas menores de edad por parte de grupos de la delincuencia organizada; sancionar la gestación subrogada que implique trata de personas; o erradicar el turismo sexual y capacitar al funcionariado para detectar a posibles víctimas. El resto plantean modificar diversas leyes. Por ejemplo, doce plantean reformar el Código Penal Federal, y cuatro, la Ley de Migración. Sin embargo, ninguna de ellas ha concluido con su respectivo proceso legislativo.

Por todo lo anterior, esta investigación pretende aportar elementos para fortalecer el marco jurídico vigente en materia de prevención, investigación, persecución, sanción y erradicación de la trata de personas. En última instancia, se busca proteger los derechos de las víctimas de este lacerante delito y evitar que más personas lo padezcan.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Madrid, Yuriria. “El sector de la aviación civil y la prevención de la Trata de Personas como buena práctica en el ámbito de las empresas y su responsabilidad con los derechos humanos”. En Corzo Sosa, Edgar (coord.). *Trata de personas. Un acercamiento a la realidad nacional*. Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2018.
- Comisión Intersecretarial para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. *Informe 2019-2020*. México: Secretaría de Gobernación, 2021.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). *Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México 2019*. Ciudad de México: 2019.
- . *Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México 2021. Procuración e impartición de justicia*. México: 2021.

- Consejo Ciudadano para la Seguridad y Justicia de la Ciudad de México. *Tercer informe anual 2022-2023 “Trata de Personas, desafío global y virtual”*. México: 2023.
- Convención Internacional para la Supresión de la Trata de Mujeres y Menores.*
- Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad.*
- Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena.*
- Dávila Fernández, Adriana. “La Ley General vigente contra la trata de personas: no sanciona a los verdaderos tratantes, castiga inocentes y desprotege víctimas”. En Corzo Sosa, Edgar (coord.). *Trata de personas. Un acercamiento a la realidad nacional*. Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2018.
- Diario Oficial de la Federación.*
- Ezeta, Fernanda. *La trata de personas: aspectos básicos*. México: Organización Internacional para las Migraciones, 2006.
- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.*
- Gaceta del Senado.*
- Gaceta Parlamentaria.*
- González Martín, Nuria y Sonia Rodríguez Jiménez. “Marco teórico conceptual: tráfico internacional de menores, trata de personas y sustracción internacional de menores”. *Publicación Electrónica*, n.º 8 (2013): 37-50.
- Insight Crime. *Geografía de la trata de personas en la frontera Estados Unidos-México*. 2023.
- Izcara Palacios, Simón Pedro. “Esclavitud sexual de mujeres migrantes, criminalidad y corrupción policial en México”. *Andamios* 19, n.º 48 (enero-abril, 2022): 93-120.
- Minor Molina, José Rafael y José Roldán Xopa. *Manual de técnica legislativa*. México: Cámara de Diputados, LIX Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- Niño de Rivera, Saskia, Mercedes Castañeda, Fernanda Dorantes y Mercedes Llamas Palomar. *Un sicario en cada hijo te dio. Niñas, niños y adolescentes en la delincuencia organizada*. Ciudad de México: Aguilar, 2020.

- Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad. *Lavado de dinero en la trata de personas. Desafíos para su atención*. Ciudad de México: 2022.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). “Definición del concepto de trata de personas”. *Educación para la justicia. Serie de módulos universitarios*. Viena: 2019.
- . *Compendio de Prácticas Prometedoras sobre Alianzas Público-Privadas (APP) para Prevenir y Combatir la Trata de Personas*. Naciones Unidas, 2021.
- . *Global Report on Trafficking in Persons 2022, Country profiles, North America, Central America and the Caribbean*. Nueva York: Naciones Unidas, 2023.
- . *Global Report on Trafficking in Persons 2022, Special points of interest*. Nueva York: Naciones Unidas, 2023.
- . *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 18 de septiembre de 2015.
- Organización Panamericana de la Salud. *Comprender y abordar la violencia contra las mujeres. Trata de personas*. Washington, D.C.: Organización Mundial de la Salud, 2013.
- Pérez Rivera, Héctor Alberto. *La trata de personas como violación a los derechos humanos: el caso mexicano*. Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2016.
- Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
- Rangel Cortés, Víctor Manuel. “La ley general en materia de trata de personas como paradoja del derecho”. *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, Nueva Época, n.º 5 (julio-diciembre 2016): 131-178.
- Rodríguez Martínez, Elí. “Tráfico de migrantes y trata de personas: crimen organizado transnacional y el derecho a pedir refugio”. *Jurídica: Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, n.º 38 (2008): 85-105.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.
- Vargas-Valencia, Fabiola Teresa. “La trata de personas, dilema de la frontera norte de México: un análisis de política pública en

Baja California, desde una perspectiva de género y los derechos humanos”. *Huellas de la Migración* 3, n.º 6, (julio-diciembre 2018): 93-131.

VII. ANEXOS

Anexo 1. Marco normativo nacional en materia de trata de personas

Ordenamiento	Artículo(s)	Contenido
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	19, párrafo segundo	La persona juzgadora ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de trata de personas , entre otros delitos relacionados, como abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada y secuestro.
	20, apartado C, fracción V	En los procedimientos penales, la víctima o el ofendido tienen derecho al resguardo de su identidad y otros datos personales cuando sean menores de edad, o se trate de delitos de violación, trata de personas , secuestro o delincuencia organizada.
	22, párrafo cuarto	La extinción de dominio será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de trata de personas y otros relacionados, como delincuencia organizada y secuestro.
	73, fracción XXI, inciso a)	Faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en materia de trata de personas .
Código Nacional de Procedimientos Penales	109, fracción, XXVI	En los procedimientos penales, la víctima u ofendido tendrán el derecho a que se resguarde su identidad y demás datos personales cuando sean menores de edad o se trate del delito de trata de personas .
	167	La prisión preventiva oficiosa procede en los casos de trata de personas.
	277, párrafo cuarto	El Ministerio Público dispondrá medidas especiales para la participación de personas menores de edad o de victimtas u ofendidos por el delito de trata de personas en los que deban participar en el reconocimiento de personas , con el propósito de salvaguardar su identidad e integridad emocional. Además, deberá contar con el auxilio de peritos y con la asistencia del representante de la persona menor de edad.

Ordenamiento	Artículo(s)	Contenido
Código Penal Federal	11 Bis, apartado B, fracción IV	A las personas jurídicas podrán imponérseles algunas o varias de las consecuencias jurídicas cuando hayan intervenido en la comisión del delito de trata de personas . Reenvía a los artículos 10 al 38 de la ley general de trata.
	64	Cuando uno de los delitos por los que exista concurso ideal sea de los contemplados en la ley general de trata, se aplicarán las reglas de concurso real de delitos , es decir, se impondrá la sanción del delito más grave, la cual podrá aumentarse con las penas que la ley contempla para cada uno de los delitos restantes.
	85, fracción II	Prohíbe conceder la libertad preparatoria a quienes hayan sido sentenciados por delitos en materia de trata de personas.
	97	Prohíbe conceder indulto por el Ejecutivo Federal por delitos en materia de trata de personas.
	107 Bis	Establece el término de prescripción en los casos de los delitos previstos en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, que hubiesen sido cometidos en contra de una persona menor de dieciocho años de edad.
Ley de Extradición Internacional	209	Establece la sanción para quien, pudiendo hacerlo con su intervención inmediata y sin riesgo propio o ajeno, no impidiere la comisión de uno de los delitos contemplados en la ley general de trata, aunque alude a la “Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas”.
	Varios	No refiere expresamente al delito de trata de personas, pero podría ser aplicable en ciertos casos.

Ordenamiento	Artículo(s)	Contenido
Ley de la Fiscalía General de la República	11, fracción IV	La Fiscalía General de la República contará con una Fiscalía Especializada en materia de Delincuencia Organizada .
	11, fracción VIII	La Fiscalía General de la República contará con una Fiscalía Especializada en Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas .
	13, fracción III	Establece las facultades de la Fiscalía Especializada en materia de Delincuencia Organizada mediante el reenvío al artículo 8 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.
	13, fracción VII	Establece las facultades de la Fiscalía Especializada en Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas , incluyendo la investigación y persecución de los delitos previstos en la ley general de trata, entre otros.
Ley de la Guardia Nacional	103, fracción VII	Permite la intervención preventiva de comunicaciones en relación con los delitos previstos en la ley general de trata.
Ley de Migración	2, párrafo octavo	Establece el principio de facilitación de la movilidad internacional de personas en el que debe sustentarse la política migratoria del Estado mexicano, el cual pugna por fortalecer la contribución de la autoridad migratoria a la seguridad pública y frontera, a la seguridad regional y al combate contra el crimen organizado, especialmente en el combate al tráfico o secuestro de migrantes, y a la trata de personas en todas sus modalidades .
Ley Federal contra la Delincuencia Organizada	2o., fracción VI	Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno de los delitos previstos en la ley general de trata, excepto en el caso de los artículos 32, 33 y 34, serán sancionadas como miembros de la delincuencia organizada .
	4o., fracción I	Establece sanciones al miembro de la delincuencia organizada que tenga funciones de administración, dirección o supervisión , cuando se cometan delitos de trata de personas , y menores sanciones a quien no tenga las funciones anteriores.

Ordenamiento	Artículo(s)	Contenido
Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas	Varios	El artículo 3, fracción IX, define “ persona desaparecida ” como “la persona cuyo paradero se desconoce y se presume, a partir de cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito ”, por lo que algunas víctimas del delito de trata de personas podrían encuadrar en dicho supuesto y se podría iniciar el procedimiento de Declaración Especial de Ausencia .
Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión	226, fracciones XI y XIII	La programación radiodifundida dirigida a niñas, niños y adolescentes deberá proporcionar información sobre protección contra todo tipo de explotación infantil y de trata de personas , así como promover el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.
Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal	Varios	Este ordenamiento podría ser aplicable a víctimas, ofendidos, testigos, colaboradores, peritos, policías, ministerio público, jueces, miembros del Poder Judicial, quienes hayan colaborado eficazmente en la investigación o en el proceso u otras personas cuya relación sea por parentesco o cercanas a las anteriores, respecto a procesos sobre el delito de trata de personas.
Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	47, fracción X	A la Fiscalía General de la República le corresponde elaborar y aplicar protocolos especializados con perspectiva de género en la búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas, para la investigación de los delitos de trata de personas , entre otros.
	49, fracción XXIV	A las entidades federativas les corresponde elaborar y aplicar protocolos especializados con perspectiva de género en la búsqueda inmediata de mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas, así como para la investigación de los delitos de trata de personas , entre otros.
Ley General de Educación	130, fracción VI	Las asociaciones de madres y padres de familia tendrán, entre otros objetos, sensibilizar a la comunidad mediante la divulgación de material que prevenga la comisión de delitos en agravio de los educandos , así como de los elementos que procuren la defensa de los derechos de las víctimas de delitos.
	133	La persona titular de la presidencia municipal procurará que en los consejos municipales de participación escolar en la educación se alcance una efectiva participación social que contribuya a la difusión de programas preventivos de delitos que se puedan cometer en contra de niñas, niños y adolescentes, o de quienes no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o para resistirlo .

Ordenamiento	Artículo(s)	Contenido
Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	30 Bis 2, fracción III	Prohíbe que la adopción se realice para fines de venta, sustracción, retención u ocultación ilícita, tráfico, trata de personas, explotación, trabajo infantil o cualquier ilícito.
	31	La legislación aplicable deberá garantizar que la adopción internacional no sea realizada para fines de venta, sustracción, retención u ocultación ilícita, tráfico, trata de personas, explotación, las peores formas de trabajo infantil o cualquier ilícito en contra de niños, niñas y adolescentes.
	47, fracciones III, IV, VI y VII	Las autoridades federales, locales, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México deben tomar las medidas necesarias para prevenir, atender y sancionar los casos en que niñas, niños o adolescentes se vean afectados por: trata de personas de menores de 18 años de edad, abuso sexual infantil, explotación sexual infantil con o sin fines comerciales, o cualquier otro tipo de explotación; el tráfico de menores; el trabajo en adolescentes mayores de 15 años que pueda perjudicar su salud, su educación o impedir su desarrollo físico o mental, explotación laboral, las peores formas de trabajo infantil, así como el trabajo forzoso y la esclavitud; la incitación o coacción para que participen en la comisión de delitos o en asociaciones delictuosas, en conflictos armados o en cualquier otra actividad que impida su desarrollo integral.
	103, fracción VII	Obliga a quienes ejercen la patria potestad, tutela o guarda y custodia, así como a las demás personas que por razón de sus funciones o actividades tengan bajo su cuidado niñas, niños o adolescentes, en proporción a su responsabilidad y, cuando sean instituciones públicas, a protegerles contra toda forma de violencia, maltrato, perjuicio, daño, agresión, abuso, venta, trata de personas y explotación.
Ley General de Víctimas	7, fracción XXXV	Las víctimas, los intervinientes o colaboradores en un procedimiento penal, así como las personas o familiares cercanas a todos ellos tendrán, entre otros, el derecho a la protección cuando se trate de diversos delitos, incluida la trata de personas .
	111, fracción II	En los casos de trata de personas , el reconocimiento de la calidad de víctima tendrá como efecto que el juez de la causa o la autoridad responsable del procedimiento, suspendan de inmediato todos los juicios y procedimientos administrativos , siempre que se justifique la imposibilidad de la víctima de ejercer adecuadamente sus derechos.

Ordenamiento	Artículo(s)	Contenido
Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas	4, fracción XVI	Define “ persona desaparecida ” como “la persona cuyo paradero se desconoce y se presume, a partir de cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito”, por lo que algunas víctimas del delito de trata de personas podrían encuadrar en dicho supuesto.
Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia	11	No refiere explícitamente a la trata de personas, pero establece que el acceso a la justicia y la atención integral a las víctimas de la violencia o de la delincuencia debe considerar la asistencia, protección, reparación del daño y prevención de la doble victimización .
Ley Nacional de Ejecución Penal	137	Los sentenciados por delitos en materia de delincuencia organizada, trata de personas , entre otros, no podrán gozar de la libertad condicionada .
	141	Los sentenciados por delitos en materia de delincuencia organizada, trata de personas , entre otros, no podrán gozar de la libertad anticipada .
	144	No procederá la sustitución de pena por delitos en materia de delincuencia organizada, trata de personas , entre otros.
	146	No podrá aplicarse la medida de preliberación por criterios de política penitenciaria en los casos de delitos de trata de personas .
Ley Nacional de Extinción de Dominio	1, fracción V, inciso e)	Son hechos susceptibles de la extinción de dominio los contemplados en los Capítulos I, II y III de la ley general de trata , así como los previstos en el artículo 205 Bis del Código Penal Federal.

Ordenamiento	Artículo(s)	Contenido
Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes	109, último párrafo	Traíéndose de delitos sexuales o de trata de personas cometidos por adolescentes en contra de niñas, niños y adolescentes , el plazo de prescripción empezará a correr cuando la víctima cumpla dieciocho años.
	145, último párrafo	La duración máxima del internamiento podrá ser de hasta cinco años en los casos de hechos señalados como delitos en materia de trata de personas .
	164, párrafo segundo, inciso b)	El internamiento podrá ser aplicado para los delitos previstos en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.
Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación	52	En materia federal , la autorización para intervenir comunicaciones privadas será otorgada por la o el juez de control, de conformidad con lo establecido en el Código Nacional de Procedimientos Penales, la ley general de trata, entre otros ordenamientos.
	53	Cuando la solicitud de autorización de intervención de comunicaciones privadas se solicite por la o el titular del Ministerio Público de las entidades federativas , será otorgada de conformidad con la ley general de trata y de acuerdo a su legislación.
Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político	20	La Secretaría de Gobernación tomará las medidas necesarias para garantizar el otorgamiento de asistencia institucional a los solicitantes que requieran atención especial, incluyendo las víctimas de trata de personas.
	54	La Secretaría de Gobernación adoptará las medidas necesarias para brindar asistencia institucional a los refugiados, incluyendo a las víctimas de trata de personas.

Fuente: elaboración propia con base en la legislación general, nacional y federal vigente al 3 de diciembre de 2023.

Anexo 2. Leyes locales en materia de trata de personas

Entidad federativa	Ordenamiento	Entidad federativa	Ordenamiento
Aguascalientes	Ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Aguascalientes	Morelos	Ley para la Prevención, Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en materia de Trata de Personas del Estado de Morelos
Baja California	Ley para Prevenir, Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos en el Estado de Baja California	Nayarit	Ley para la Prevención y Erradicación de la Trata de Personas en el Estado de Nayarit
Baja California Sur	No cuenta con ley específica	Nuevo León	Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Nuevo León
Campeche	Ley para Prevenir y Combatir la Trata de Personas del Estado de Campeche	Oaxaca	Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos del Estado de Oaxaca
Chiapas	Ley para Prevenir y Combatir la Trata de Personas en el Estado de Chiapas	Puebla	Ley para Prevenir y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos en el Estado de Puebla

Entidad federativa	Ordenamiento	Entidad federativa	Ordenamiento
Chihuahua	Ley para la Prevención, Combate y Erradicación de la Trata de Personas y Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas en el Estado de Chihuahua	Querétaro	Ley para Prevenir, Combatir, y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro
Ciudad de México	Ley para la Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas de la Ciudad de México	Quintana Roo	Ley en Materia de Trata de Personas del Estado de Quintana Roo
Coahuila	Ley para la Prevención, Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas y Ofendidos de los Delitos en Materia de Trata de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza	San Luis Potosí	Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos, en Materia de Trata de Personas; y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos, para el Estado de San Luis Potosí
Colima	Ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Colima	Sinaloa	Ley para la Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas del Estado de Sinaloa
Durango	Ley para la Prevención, Atención y Erradicación de la Trata de Personas en el Estado de Durango	Sonora	Ley de Prevención y Combate de la Trata de Personas para el Estado de Sonora
Estado de México	Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas en el Estado de México	Tabasco	Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Tabasco

Entidad federativa	Ordenamiento	Entidad federativa	Ordenamiento
Guanajuato	Ley para Prevenir, Atender Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Guanajuato	Tamaulipas	Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Tamaulipas
Guerrero	Ley Número 417 para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas y para la Protección, Atención y Asistencia de las Víctimas, Ofendidos y Testigos de estos Delitos en el Estado de Guerrero	Tlaxcala	Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de los Mismos en el Estado de Tlaxcala
Hidalgo	No cuenta con ley específica	Veracruz	Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
Jalisco	Ley Estatal para Prevenir, Combatir y Erradicar la Trata de Personas	Yucatán	Ley para Prevenir y Combatir la Trata de Personas en el Estado de Yucatán
Michoacán	Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas en el Estado de Michoacán de Ocampo	Zacatecas	Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas

Fuente: elaboración propia con base en los sitios web oficiales de los congresos locales, con corte al 3 de diciembre de 2023.

Anexo 3. Tesis de jurisprudencia en materia de trata de personas

Rubro	Reg. digital	Órgano	Año	Síntesis
TRATA DE PERSONAS. EL DECRETO No. 460 POR EL QUE SE MODIFICA EL TIPO PENAL RELATIVO, CONTENIDO EN EL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 161 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE COLIMA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 4 DE FEBRERO DE 2012, INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES RESERVADA AL CONGRESO DE LA UNIÓN	2005221	Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	2014	El Congreso de la Unión cuenta con la facultad exclusiva para legislar sobre el tipo penal y las sanciones en materia de trata de personas, por lo que los congresos locales no cuentan con la competencia para legislar en la materia.
DELITOS GRAVES EN EL ESTADO DE COLIMA. EL ARTÍCULO 10 DEL CÓDIGO PENAL PARA ESA ENTIDAD QUE LOS PREVE EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y DE SECUESTRO, EN SU TEXTO DERIVADO DEL DECRETO No. 598, INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 22 DE SEPTIEMBRE DE 2012)	2006148	Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	2014	El Congreso de la Unión cuenta con la facultad exclusiva para legislar sobre el tipo penal y las sanciones en materia de trata de personas, por lo que los congresos locales no cuentan con la competencia para legislar en la materia.

Rubro	Reg. digital	Órgano	Año	Síntesis
TRATA DE PERSONAS. LA LEGISLACIÓN EMITIDA POR LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 124 CONSTITUCIONAL, EN LA QUE SE ESTABLECEN LOS TIPOS PENALES Y SANCIONES APLICABLES A AQUEL DELITO, DEBE CONSIDERARSE VIGENTE HASTA LA FECHA EN LA QUE ENTRÓ EN VIGOR LA LEY GENERAL RELATIVA	2005222	Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	2014	La legislación local en materia de trata de personas es aplicable hasta la fecha de entrada en vigor de la ley general en la materia.
“TRATA DE PERSONAS. EL ARTÍCULO 42, FRACCIÓN IX, DE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS, AL PREVER UNA PENALIDAD AGRAVADA DIVERSA A LA ESTABLECIDA PARA EL TIPO BÁSICO, CUANDO COMPRENDA MÁS DE UNA VÍCTIMA, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 23 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	2015488	Pleno en Materia Penal del Primer Circuito	2017	La agravante cuando el delito se cometa sobre más de una víctima no viola el principio de <i>non bis in idem</i> .

Fuente: elaboración propia con información del *Semanario Judicial de la Federación*, con corte al 3 de diciembre de 2023.

Anexo 4. Tesis aisladas en materia de trata de personas

Rubro	Reg. digital	Órgano	Año	Síntesis
TRATA DE PERSONAS. CONFORME AL ARTÍCULO 3, INCISO B), DEL PROTOCOLO PARA PREVENIR, REPRIMIR Y SANCIONAR ESE DELITO, ESPECIALMENTE MUJERES Y NIÑOS, QUE COMPLEMENTA LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (PROTOCOLO DE PALERMO), LA DEFENSA DEL ACTIVO BASADA EN QUE LA VÍCTIMA MAYOR DE EDAD CONSINTIÓ INICIALMENTE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL A QUE FUE SOMETIDA, SE EXCLUYE CUANDO SE DEMUESTRA QUE PARA OBTENER EL CONSENTIMIENTO EL TRATANTE RECURRIÓ A CUALQUIERA DE LOS MEDIOS PROHIBIDOS (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL)	2002428	Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	2012	la defensa del activo basada en que la víctima mayor de edad consintió inicialmente la explotación pretendida, se excluye cuando se demuestra que para obtener el consentimiento el tratante recurrió a cualquiera de los medios prohibidos, como amenazas, fuerza, engaño, coacción o abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad.

Rubro	Reg. digital	Órgano	Año	Síntesis
TRATA DE PERSONAS. EN ESTE DELITO EL ELEMENTO NORMATIVO “CONSEGUIR” SE TRADUCE EN UN RECLUTAMIENTO POR PARTE DEL TRATANTE A TRAVÉS DE DIVERSAS FORMAS (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL)	2002429	Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	2012	el elemento normativo “conseguir” se traduce en un reclutamiento por parte del tratante a través de diversas formas, pues para atraer la voluntad, benevolencia o atención de la víctima, puede utilizar como medio, parcial o totalmente el engaño, o medios violentos como secuestrarlos, o se les fuerza a través de la violación y el sometimiento.
TRATA DE PERSONAS. LA DEFINICIÓN DE ESTE DELITO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 188 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL COINCIDE, EN ESENCIA, CON LA CONVENIDA POR LA COMUNIDAD INTERNACIONAL EN EL ARTÍCULO 3, INCISO A), DEL PROTOCOLO PARA PREVENIR, REPRIMIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS, ESPECIALMENTE MUJERES Y NIÑOS, QUE COMPLEMENTA LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (PROTOCOLO DE PALERMO)		Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	2012	tres elementos constitutivos esenciales de dicho ilícito, a saber: a) La actividad: entendida como la captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas; b) El medio: es la amenaza o uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, la concesión o recepción de pago o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre la víctima; y c) El propósito: la explotación de una persona.

Rubro	Reg. digital	Órgano	Año	Síntesis
TRATA DE PERSONAS. EFECTOS DE LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ DEL DECRETO No. 460 POR EL QUE SE REFORMA EL TIPO PENAL RELATIVO, CONTENIDO EN EL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 161 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE COLIMA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 4 DE FEBRERO DE 2012	2005224	Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	2014	Los congresos locales carecen de la facultad para legislar los tipos penales y las sanciones en materia de trata de personas.
DERECHO AL RESGUARDO DE LA IDENTIDAD Y OTROS DATOS PERSONALES. NO SÓLO ES INHERENTE A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIÓN, TRATA DE PERSONAS, SECUESTRO O DELINCUENCIA ORGANIZADA, SINO QUE TAMBIÉN COMPRENDE A LOS OFENDIDOS DE DELITOS COMETIDOS EN UN CONTEXTO SIMILAR DE VIOLENCIA, POR LO QUE EL JUZGADOR ESTÁ OBLIGADO A PROTEGERLOS	2007645	Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito	2014	Es obligación del juez del proceso penal resguardar la identidad y datos personales de las víctimas de los delitos de trata de personas.

Rubro	Reg. digital	Órgano	Año	Síntesis
TRATA DE PERSONAS. NO SE ACTUALIZA LA AGRAVANTE DEL DELITO DE, RELATIVA CUANDO EL SUJETO ACTIVO HABITE EN EL MISMO DOMICILIO CON LA VÍCTIMA, SI YA SE CONSUMARON LOS VERBOS RECTORES DEL TIPO	2011518	Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	2016	en el hipotético caso la pasivo, al llegar a esta ciudad se hospedó en la misma habitación que las activos, ello aconteció cuando ya se había consumado el delito de trata de personas, esto es, ya había sido captada y transportada para su explotación sexual, es decir, aquéllos no se valieron de esa relación para la consumación de los verbos rectores del tipo que se sanciona, por lo que no puede tenerse por acreditada dicha agravante
TRATA DE PERSONAS. HIPÓTESIS EN QUE NO SE ACTUALIZA EL ELEMENTO SUBJETIVO ESPECÍFICO DE ESTE DELITO, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 188 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, RELATIVO A QUE EL ACTIVO TENGA COMO FINALIDAD EL SOMETIMIENTO DE UNA PERSONA A TRABAJOS IMPUESTOS DE MANERA COERCITIVA O FORZOSA	2012792	Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	2016	cuando el ingreso de internos a un centro de rehabilitación se efectúa con motivo de problemas de salud (adicciones), y como parte de su tratamiento, se les imponen diversas tareas consideradas como “servicios”, entre otros, labores domésticas, en beneficio propio de sus integrantes, no se acredita el elemento subjetivo específico de dicho delito, relativo a que el activo tenga como finalidad el sometimiento de una persona a trabajos impuestos de manera coercitiva o forzosa.

Rubro	Reg. digital	Órgano	Año	Síntesis
TRATA DE PERSONAS. EL TIPO BÁSICO DE ESTE DELITO Y LA AGRAVANTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 42, FRACCIÓN IX, DE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS, RELATIVA A CUANDO EL DELITO COMPRENDA MÁS DE UNA VÍCTIMA, PUEDEN COEXISTIR	2013362	Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	2016	se consideró para aumentar las sanciones establecidas en el tipo básico, cuando se cometa contra más de una víctima, por ser ineludible para los fines de justicia (prevención general y especial), que se sancionen debidamente aquellas conductas cuando sean ejecutadas contra más de una persona, sin que implique que se recalifique la conducta, pues su propósito exclusivo es agravar las penas previstas en el ilícito básico, cuando concurre más de un sujeto pasivo
TRATA DE PERSONAS. SI LA VÍCTIMA DE ESTE DELITO, EN SUS PRIMERAS DECLARACIONES REALIZA UNA IMPUTACIÓN CONTRA EL SUJETO ACTIVO, ASÍ COMO LA NARRACIÓN SUCINTA DE LOS HECHOS, Y ELLO SE ENCUENTRA PLENAMENTE CORROBORADO CON OTRAS PRUEBAS, CON BASE EN UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO, DEBEN TENERSE COMO CIERTAS AQUÉLLAS, NO OBSTANTE QUE SE RETRACTE DE ESA VERSIÓN EN DILIGENCIAS POSTERIORES	2014285	Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	2017	Las personas juzgadas deben juzgar con perspectiva de género, por lo que debe tenerse como cierto el hecho referido en el primer relato, no obstante que se retracten de esa versión en diligencias posteriores, ya que es un hecho notorio que nuestra sociedad violenta y discrimina a las mujeres que se dedican a la prostitución.

Rubro	Reg. digital	Órgano	Año	Síntesis
TRATA DE PERSONAS. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO “APROVECHAMIENTO DE LA SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD EN QUE SE ENCUENTRA LA VÍCTIMA”, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ANÁLISIS PARA ESTABLECER DE QUÉ FORMA AQUELLA ES UN FACTOR DETERMINANTE PARA LA CONFIGURACIÓN DE ESTE DELITO	2014798	Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	2017	El aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad se tendrá por acreditado cuando se configuren los siguientes supuestos: a) que el sujeto pasivo se encuentra en una situación de vulnerabilidad y, b) que el sujeto activo se aproveche de ésta.
TRATA DE PERSONAS EN SU MODALIDAD DE OBTENER UN BENEFICIO POR LA EXPLOTACIÓN DE UNA O MÁS PERSONAS MEDIANTE LA PROSTITUCIÓN Y APROVECHANDO UNA SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD. ELEMENTO QUE DIFERENCIA A ESTE DELITO DE LA ORGANIZACIÓN LIBRE Y VOLUNTARIA EN EL DESEMPEÑO DEL TRABAJO SEXUAL	2014859	Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	2017	no todos los casos en que un tercero obtenga un beneficio de la prostitución ajena configura el delito de trata de personas, pues habrá situaciones en las que se trate de un reflejo de la organización en el trabajo sexual, como una manifestación más de que constituye una forma de trabajo y quienes lo ejercen lo hacen libre y voluntariamente.

Rubro	Reg. digital	Órgano	Año	Síntesis
TRATA DE PERSONAS. LOS PROCEDIMIENTOS POR ESTE DELITO INICIADOS PREVIO A LA ENTRADA EN VIGOR DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, DEBEN INSTRUIRSE CONFORME A LA LEGISLACIÓN ADJETIVA DEL FUERO EN QUE SE ENCUENTRE RADICADO EL CASO CONCRETO	2015292	Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	2017	los procedimientos para juzgar los delitos de trata de personas iniciados previo a la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales deben instruirse de conformidad con la legislación adjetiva del fuero en que el caso concreto se encuentre radicado.
TRATA DE PERSONAS. LAS CONDUCTAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 41 DE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS, PUEDEN ACTUALIZARSE EN UNA O MÁS DE SUS HIPÓTESIS, RESPECTO DE UN MISMO ACTIVO DEL DELITO	2015543	Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	2017	Un mismo inculpado puede disponer o hacer algo con alguna finalidad (preparar), impulsar el desarrollo o la realización de algo (promover), inducir a alguien a una acción (incitar), posibilitar la consecución de un fin (facilitar), y/o trabajar con otra u otras personas para la realización de algo (colaborar), por lo que dichas actividades no son mutuamente excluyentes.

Rubro	Reg. digital	Órgano	Año	Síntesis
TRATA DE PERSONAS. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO “BENEFICIO” DE ESTE DELITO, CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS, ES INNECESARIO DEMOSTRAR QUE EL ACTIVO RECIBIÓ DIRECTAMENTE UNA REMUNERACIÓN MATERIAL ESPECÍFICA A CAMBIO DE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL DE LA VÍCTIMA	2015544	Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	2017	Para acreditar el tipo penal es suficiente con que quede demostrado que existió cualquier especie de remuneración a cambio de la explotación sexual a la que fue sometida la víctima, y que el imputado lo cometió o participó en su comisión, sin que sea requisito acreditar el beneficio material específico que percibió cada activo involucrado en su realización.
TRATA DE PERSONAS. EL ARTÍCULO 5 DE LA LEY PARA PREVENIR Y SANCIONAR ESE DELITO ABROGADA, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL	2015763	Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	2017	La definición del tipo penal del delito de trata de personas no transgrede el principio de exacta aplicación de la ley en materia penal, pues determina de forma precisa las conductas objeto de la prohibición, ya que con la comisión de una sola se configura el delito, con independencia de que puedan actualizarse dos o más.

Rubro	Reg. digital	Órgano	Año	Síntesis
TRATA DE PERSONAS. EL ARTÍCULO 5 DE LA LEY PARA PREVENIR Y SANCIONAR ESE DELITO ABROGADA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA, EN SU VERTIENTE DE REGLA PROBATORIA	2015764	Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	2017	La definición del tipo penal del delito de trata de personas no viola el principio de presunción de inocencia, en su vertiente de regla probatoria, pues no exime al Ministerio Público de su obligación de realizar las indagatorias correspondientes para demostrar la existencia de la responsabilidad, ni tampoco releva al juzgador de su deber de analizar todas las pruebas aportadas al proceso.
TRATA DE PERSONAS. EL ARTÍCULO 5 DE LA LEY PARA PREVENIR Y SANCIONAR ESE DELITO ABROGADA, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA, EN SU VERTIENTE DE REGLA DE TRATAMIENTO	2015765	Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	2017	La definición del tipo penal del delito de trata de personas no viola el principio de presunción de inocencia, en su vertiente de regla de tratamiento, pues no hace una equiparación entre el imputado y el culpable ni supone la anticipación de la pena.

Rubro	Reg. digital	Órgano	Año	Síntesis
DICTÁMENES EN EL DELITO DE TRATA DE PERSONAS. SI EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO SE RECLAMA LA SENTENCIA DEFINITIVA PRONUNCIADA POR EL JUEZ DEL FUERO COMÚN Y SE ADVIERTE QUE LOS EMITIDOS POR LOS PERITOS OFICIALES NO SE RATIFICARON PREVIO A SU DICTADO, PROCEDE CONCEDER LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL Y ORDENAR LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA QUE SE RATIFIQUEN [APLICACIÓN DE LA TESIS AISLADA 1a. XXXIV/2016 (10a.) Y DE JURISPRUDENCIA 1a./I. 62/2016 (10a.)]	2018061	Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	2018	Los dictámenes en el delito de trata de personas emitidos por los peritos oficiales deben ser ratificados. De lo contrario, procede conceder el amparo y ordenar la reposición del procedimiento para que se ratifiquen.
TRATA DE PERSONAS. LA VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS PROVENIENTES DE PLATAFORMAS DIGITALES APORTADAS POR EL MINISTERIO PÚBLICO PARA ACREDITAR EL DELITO, DEBE HACERSE BAJO UN ESTÁNDAR FLEXIBLE	2019204	Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito	2019	Es inadmisible exigir que el Ministerio Público deba exhibir la constancia de los medios que derivan de fuentes electrónicas de fácil manipulación, como es una red social o una página electrónica, porque en este tipo de plataformas digitales, cada usuario es libre de administrar y eliminar el contenido y la información que publica.

Rubro	Reg. digital	Órgano	Año	Síntesis
TRATA DE PERSONAS. SI LA VÍCTIMA DEL DELITO ES MUJER, SUS DECLARACIONES DEBEN VALORARSE CON PERSPECTIVA DE GÉNERO Y APLICAR LAS REGLAS SEÑALADAS EN LA TESIS AISLADA 1a. CLXXXIV/2017 (10a.)	2019205	Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito	2019	Si las víctimas del delito de trata de personas son mujeres, se debe juzgar con perspectiva de género, es decir, sus declaraciones deben analizarse tomando en cuenta elementos subjetivos de las víctimas, como la edad, condición social, factores de vulnerabilidad, y el contexto en que se desarrollan los hechos.
MENORES DE EDAD VÍCTIMAS DEL DELITO DE TRATA DE PERSONAS, EN SU VERTIENTE DE EXPLOTACIÓN LABORAL. ATENTO A SU CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD, LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES, EN CUMPLIMIENTO A LOS MECANISMOS INSTAURADOS EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN LOS QUE MÉXICO SEA PARTE, LOS DE DERECHO INTERNO CREADOS PARA SALVAGUARDAR EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR Y LAS RESOLUCIONES DE LA CORTE INTERAMERICANA DE	2023172	Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	2021	Cuando las víctimas sean niños, niñas o adolescentes, la autoridad jurisdiccional deberá guiarse por el criterio de mayor beneficio al menor para atender sus necesidades en el contexto y la naturaleza del acto sufrido, lo que implica salvaguardar todo tipo de revictimización y discriminación.

Rubro	Reg. digital	Órgano	Año	Síntesis
DERECHOS HUMANOS, DEBEN ADOPTAR MEDIDAS DE PROTECCIÓN SUFICIENTES, CON EL FIN DE GARANTIZARLES CONDICIONES DE VIDA ÓPTIMAS Y EVITAR, A TODA COSTA, PONERLOS NUEVAMENTE EN RIESGO				
TRATA DE PERSONAS, EN SU VERTIENTE DE EXPLOTACIÓN LABORAL. PARA QUE SE CONFIGURE ESTE DELITO, PREVISTO Y SANCIONADO EN EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS, ES INNECESARIO ACREDITAR COMO “VERBOS RECTORES” DEL TIPO, ALGUNA DE LAS CONDUCTAS CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 10 DEL MISMO ORDENAMIENTO	2023185	Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	2021	Para analizar la comisión del delito de trata de personas, en su vertiente de explotación laboral, la autoridad jurisdiccional debe establecer de manera concreta la descripción típica de los elementos contenidos en el artículo 21 de la ley general de trata, sin recurrir a los verbos previstos en el diverso artículo 10.

Rubro	Reg. digital	Órgano	Año	Síntesis
DICTÁMENES PERICIALES OFICIALES RECABADOS EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA. LOS JUECES LOCALES DEL SISTEMA PENAL TRADICIONAL DEBEN ORDENAR SU RATIFICACIÓN EN LOS PROCESOS SEGUIDOS POR DELITOS PREVISTOS EN LA LEY GENERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS	2025536	Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	2022	La autoridad jurisdiccional debe ordenar la ratificación de un dictamen pericial oficial porque así se dota de certeza y seguridad jurídica al acto contenido en la prueba pericial.
DECLARACIONES DE LA VÍCTIMA DE TRATA DE PERSONAS. DEBEN VALORARSE CONFORME AL MÉTODO DE JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO	2026104	Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito	2023	Las declaraciones de la víctima de trata de personas deben valorarse conforme a la perspectiva de género, no obstante que inicialmente no declare en contra de sus captores, o se retracte de la primera declaración.

Fuente: elaboración propia con información del *Semanario Judicial de la Federación*, con corte al 3 de diciembre de 2023.

Anexo 5. Iniciativas en materia de trata de personas presentadas durante la LXV Legislatura

#	Asunto	Propuesta	Publicación	Iniciante(s)	Estatus
1	Modifica: • Código Penal Federal. • Ley de Migración. • Código Civil Federal. • Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. • Ley Nacional de Extinción de Dominio. • Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. • Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	• Crear el Registro Público de Personas Agresores de Abuso Sexual Infantil, que incluiría a toda persona que reciba una sentencia condenatoria por delitos sexuales, trata de personas, entre otros.	2021-11-25	Sen. Gilberto Herrera Ruiz (Morena)	Pendiente
2	• Reforma la ley general de trata. • Reforma la Ley General de Salud.	• Prohibir la maternidad subrogada, el alquiler de vientres o úteros sustitutos, así como la donación comercial de óvulos.	2021-12-02	Dip. Beatriz Rojas Martínez (Morena)	Pendiente
3	• Reforma los artículos 85 y 89 de la ley general de trata.	• Sustituir el nombre de la <i>Secretaría de Desarrollo Social</i> por el de <i>Secretaría de Bienestar</i>.	2021-12-09	Sen. Miguel Ángel Mancera Espinosa (PRD)	De primera lectura en cámara de origen

#	Asunto	Propuesta	Publicación	Iniciante(s)	Estatus
4	Reforma el artículo 107 Bis del Código Penal Federal.	Sustituir la denominación <i>Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas por Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos</i>.	2021-12-14	Dip. Marisela Garduño Garduño (PT)	Pendiente
5	Reforma el artículo 17 de la ley general de trata.	Sancionar a quien almacene, posea, vea, adquiera o arriende para sí o para un tercero material de pornografía infantil.	2022-02-01	Dip. Dulce María Silva Hernández (Morena)	Pendiente

#	Asunto	Propuesta	Publicación	Iniciante(s)	Estatus
6	• Reforma el artículo 201 del Código Penal Federal. • Reforma el artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. • Adiciona un párrafo al artículo 4 de la Ley General de Víctimas. • Reforma disposiciones de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes. • Reforma disposiciones de la ley general de trata. • Reforma disposiciones de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.	• Establecer el reclutamiento de niñas, niños y adolescentes como delito de corrupción contra menores. • Sancionar a quien obligue, induzca, reclute, facilite o procure a los menores a realizar conductas relacionadas con grupos armados y/o de la delincuencia organizada. • Sancionar a miembros de la delincuencia organizada que se organicen de hecho para cometer el delito de corrupción de menores. • Las fiscalías locales y de la Federación deberán contar con protocolos de actuación para adolescentes detenidos por delitos relacionados con las actividades de grupos armados o delincuencia organizada. • Crear un Plan de Reintegración y Desmovilización, con la finalidad de identificar los casos de adolescentes vinculados con la delincuencia organizada.	2022-02-10	Sen. Indira de Jesús Rosales San Román (PAN)	Pendiente

#	Asunto	Propuesta	Publicación	Iniciante(s)	Estatus
7	• Reforma el artículo 25 de la ley general de trata. • Reforma el artículo 4 de la Ley General de Víctimas. • Reforma el artículo 201 del Código Penal Federal.	• Sancionar con prisión a quienes utilicen a menores de edad para la comisión de los delitos graves señalados en el artículo 19 constitucional. • Sancionar el delito de reclutamiento forzado de menores para cometer delitos graves o que califiquen como delincuencia organizada. • Las personas menores de edad utilizadas para la comisión de estos delitos serán consideradas víctimas según la Ley General de Víctimas. • Aumentar las penas hasta en una mitad cuando el menor se encuentre en situación de vulnerabilidad. • Cometerá el delito de corrupción de menores quien induzca a menores de 18 años a utilizar armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército.	2022-02-22	Sen. Josefina Vázquez Mota (PAN)	Pendiente

#	Asunto	Propuesta	Publicación	Iniciante(s)	Estatus
8	• Modifica los artículos 85, 89, 103 y 104 de la ley general de trata.	• Actualizar diversas denominaciones de las instituciones que integran la Comisión Intersecretarial. • Facultar a la SHCP para vigilar y denunciar las actividades realizadas con recursos de procedencia ilícita, así como sobre las estructuras financieras de las organizaciones delictivas en materia de trata de personas.	2022-03-03	Dip. Mario Alberto Rodríguez Carrillo (Movimiento Ciudadano)	Pendiente
9	• Reforma y adiciona los artículos 25 y 54 de la ley general de trata. • Adiciona la fracción VII al artículo 63, el artículo 126 Bis y la fracción IX al artículo 148 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.	• Sancionar penalmente el reclutamiento de niños y adolescentes por grupos delictivos.	2022-03-08	Dips. Yolanda de la Torre Valdez (PRI), Ana Lilia Herrera Anzaldo (PRI), Andrea Chávez Treviño (Morena) y Felipe Fernando Macías Olvera (PAN)	Pendiente

#	Asunto	Propuesta	Publicación	Iniciante(s)	Estatus
10	Reforma el artículo 30 de la ley general de trata.	Sancionar penalmente a quien realice la extracción, remoción u obtención de un órgano, tejido o células de seres humanos muertos a cambio de un beneficio o a través de una transacción comercial.	2022-03-10	Dip. Antolín Guerrero Márquez (Morena)	Pendiente
11	- Reforma los artículos 25 y 37 de la ley general de trata. - Reforma el artículo 201 del Código Penal Federal.	Sancionar de 10 a 20 años de prisión a quien reclute menores de edad para la comisión de delitos.	2022-03-23	Dips. Andrea Chávez Treviño (Morena) y Yolanda de la Torre Valdez (PRI)	Pendiente
12	Adiciona el artículo 30 Bis a la ley general de trata.	Sancionar a quien mediante contrato se beneficie de la gestación subrogada y de la entrega de la niña o niño producto de la misma.	2022-03-23	Dip. Néida Ivonne Sabrina Díaz Tejeda (PRI)	Pendiente
13	Reforma los artículos 30, 67, 115, 116, 123 y 144 de la Ley de Migración.	Garantizar el retorno asistido por razones de seguridad de la persona extranjera cuando pueda ser víctima de delitos de la delincuencia organizada, trata de personas, prostitución, ente otros.	2022-03-30	Sen. Alejandro Armenta Mier (Morena)	Pendiente

#	Asunto	Propuesta	Publicación	Iniciante(s)	Estatus
14	• Reforma y adiciona diversas disposiciones de la ley general de trata.	• El Ministerio Público y las policías iniciarán la investigación por delitos en materia de trata de personas de oficio o a petición de parte inmediatamente después de que tengan conocimiento de éstos por cualquier medio formal o informal. • Las autoridades responsables de atender a las víctimas del delito en todos los ámbitos de gobierno deberán contar con especialización en el tema de trata de personas y perspectiva de género. • Sancionar a quien, con la finalidad de explotar sexualmente a su pareja o descendientes de ésta, establezca alguna relación sentimental análoga bajo el engaño de constituir una familia.	2022-04-20	Sen. Olga María del Carmen Sánchez Cordero Dávila (Morena)	Aprobada en la cámara de origen el 2022-12-13. ⁷²

72 COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, *Dictamen que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de trata de personas y para la protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos*, (Senado de la República), *Gaceta del Senado*, n.º LXV/2PPO-75-3150/131382, 13 de diciembre de 2022, https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/131382.

#	Asunto	Propuesta	Publicación	Iniciante(s)	Estatus
15	• Reforma el artículo 201 del Código Penal Federal. • Reforma los artículos 25 y 126 de la ley general de trata.	• Establecer como delito de corrupción de menores el obligar a un menor de edad a poseer o usar armas de fuego o explosivos.	2022-04-26	Dip. Itzel Josefina Balderas Hernández (PAN), suscrita por integrantes del PAN	Pendiente
16	• Reforma 15 ordenamientos, incluyendo la ley general de trata.	• Establecer que, en caso de que un delito se cometa en contra de persona adulta mayor, se deberá procurar su interés superior.	2022-05-04	Sen. Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre (PT) y Sen. Miguel Ángel Lucero Olivás (PT)	Pendiente
17	• Reforma el artículo 107 Bis del Código Penal Federal.	• Establecer la imprescriptibilidad de la acción y de la sanción de los delitos contenidos en la ley general de trata, entre otros.	2022-05-25	Sen. María Guadalupe Saldaña Cisneros (PAN)	Pendiente

#	Asunto	Propuesta	Publicación	Iniciante(s)	Estatus
18	• Reforma los artículos 25, 33, 133 y 134 de la Ley Federal del Trabajo. • Reforma los artículos 43 y 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional. • Adiciona un artículo 58 Bis a la Ley de Migración.	• Otorgar protección y garantías laborales a las personas víctimas de trata de personas.	2022-06-22	Sen. Jesús Lucía Trasviña Waldenrath (Morena)	Pendiente
19	• Reforma el párrafo segundo del artículo 201 del Código Penal Federal.	• Sancionar penalmente a quien cometa el delito de corrupción de menores, mediante el acto de mendicidad con fines de explotación.	2022-07-06	Dip. Vicente Alberto Onofre Vázquez (Morena)	Pendiente
20	• Reforma diversas disposiciones de la ley general de trata.	• Sustituir “menores de edad” por “niñas, niños y adolescentes”.	2022-08-18	Dip. Justino Eugenio Arriaga Rojas (Morena)	Pendiente

#	Asunto	Propuesta	Publicación	Iniciante(s)	Estatus
21	• Reforma los artículos 1, 2, 4, 7, 57, 58, 63 y 70 de la Ley General de Turismo.	• Las autoridades de los tres ámbitos de gobierno deberán proponer, promover e instrumentar acciones y estrategias para prevenir la trata de personas en los centros de trabajo, actividades y servicios turísticos. • Capacitar al funcionariado del sector turístico para identificar posibles víctimas de trata de personas.	2022-09-21	Dip. Saúl Hernández Hernández (Morena)	Pendiente
22	• Reforma los artículos 10 y 25 de la ley general de trata. • Reforma el artículo 4 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.	• Tipificar el delito de reclutamiento de menores de edad o de personas que no tienen la capacidad de entender el significado del hecho.	2022-10-11	Dip. Sarai Núñez Cerón (PAN), y suscrita por integrantes del PAN	Pendiente
23	• Adiciona los artículos 353-V, 353-W y 353-X al título sexto de la Ley Federal del Trabajo.	• Sancionar los delitos de trata de personas que tengan relación con el ejercicio del trabajo sexual.	2022-10-11	Dip. María Clemente García Moreno (Morena)	Pendiente

#	Asunto	Propuesta	Publicación	Iniciante(s)	Estatus
24	• Reforma el artículo 85 de la ley general de trata.	• Actualizar la denominación de las secretarías de Estado que forman parte de la Comisión Intersecretarial. • Incluir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la Comisión Intersecretarial.	2022-10-18	Dip. Ismael Brito Mazariegos (Morena) e integrantes de la Comisión de Asuntos de Frontera Sur	Aprobada en la cámara de origen el 2023-11-23. ⁷³
25	• Reforma el artículo 107 Bis del Código Penal Federal.	• Sustituir <i>Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas</i> por <i>Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos</i>.	2022-10-27	Dip. Araceli Celestino Rosas (PT)	Pendiente

⁷³ COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Dictamen de la Comisión de Derechos Humanos, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, en materia de incorporación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la Comisión Intersecretarial*, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXXVI, n.º 6407-VII, 15 de noviembre de 2023, 2-34, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2023/nov/20231115-VII.pdf>.

#	Asunto	Propuesta	Publicación	Iniciante(s)	Estatus
26	• Reforma los artículos 3, 4, 7, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 21, 22, 25, 29, 32, 35, 47, 48, 49, 54, 59, 60, 62, 65, 66, 75, 76, 82, 89 y 114 de la ley general de trata.	• Establecer la prohibición de los trabajos o servicios forzados. • Determinar la reparación del daño también por perjuicios patrimoniales; daños morales; y pérdidas de ingresos directamente derivadas de un interés económico. • Precisar que las víctimas “extranjeras” de trata podrán permanecer hasta su total recuperación u obtención de residencia permanente. • Prohibir la explotación sexual. • Precisar que el abuso de poder implica dependencia o subordinación de cualquier naturaleza. • Sancionar a quien reclute a personas menores de dieciocho años para realizar actividades relacionadas con la delincuencia organizada. • Establecer que las entidades federativas deberán contar con fiscalías especializadas en los delitos en materia de trata de personas.	2022-11-04	Sen. Jesús Lucía Trasviña Waldenrath (MORENA)	Pendiente

#	Asunto	Propuesta	Publicación	Iniciante(s)	Estatus
27	Reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Establecer la obligación del Ministerio Público de solicitar la imposición de la medida cautelar de prisión preventiva en los casos de trata de personas, entre otros.	2022-11-23	Dip. Ana Lilia Herrera Anzaldo (PRI)	Pendiente
28	Reforma el artículo 85 de la ley general de trata.	Actualizar la denominación de algunas dependencias que integran la Comisión Intersecretarial.	2022-12-06	Dip. Alberto Villa Villegas (Morena)	Aprobada en la cámara de origen el 2023-11-23. ⁷⁴
29	- Reforma y adiciona diversas disposiciones de la ley general de trata. - Reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal.	Sancionar penalmente la sustracción ilícita de fetos humanos en cualquier etapa gestacional para beneficio propio o de un tercero con fines lucrativos o económicos.	2022-12-07	Sen. Ricardo Monreal Ávila (Morena)	Pendiente
30	Reforma los artículos 10 y 26 y adiciona la fracción IV al artículo 28 de la ley general de trata.	Tipificar el delito de explotación por venta de personas menores de 18 años.	2022-12-14	Sen. Rosa Elena Jiménez Arteaga (Morena)	Pendiente
31	Reforma los artículos 18, 29, 47 y 48 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Promover la capacitación y actualización en materia de atención a víctimas de trata de personas del personal de seguridad pública que labora en vías de comunicación terrestre, marítimas y aéreas.	2023-01-24	Sen. Olga María del Carmen Sánchez Cordero Dávila (Morena)	Pendiente

74 Idem.

#	Asunto	Propuesta	Publicación	Iniciante(s)	Estatus
32	Reforma los artículos 85 y 89 de la ley general de trata.	- Actualizar la denominación de algunas dependencias que integran la Comisión Intersecretarial. - Incluir y facultar a la SHCP para que, a través de la Unidad de Inteligencia Financiera, diseñe y ejecute acciones para identificar delitos vinculados con recursos de procedencia ilícita asociados con la trata de personas.	2023-02-02	Dip. Lidia Pérez Bárcenas (Morena)	Aprobada en la cámara de origen el 2023-11-23. ⁷⁵
33	Reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Establecer la imprescriptibilidad de la acción penal y la potestad de ejecutar las sanciones por delitos de trata de personas (entre otros) cometidos en perjuicio de niñas, niños y adolescentes.	2023-02-02	Dip. Reyna Celeste Ascencio Ortega (Morena)	Pendiente
34	Reforma los artículos 10, 35, 41 y 42 de la ley general de trata.	- Modificar el tipo penal del delito de trata de personas. - Precisar la redacción de las sanciones.	2023-02-16	Dip. Nelly Minerva Carrasco Godínez (Morena)	Pendiente

⁷⁵ *Idem.*

#	Asunto	Propuesta	Publicación	Iniciante(s)	Estatus
35	• Adiciona un párrafo al artículo 2º de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.	• Determinar que cuando los delitos de tráfico de personas, corrupción de personas menores de edad y trata de personas sean cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada, y la víctima sea una niña, adolescente o mujer, la investigación se hará con perspectiva de género.	2023-02-23	Dips. Alma Anahí González Hernández (Morena) y Wilbert Alberto Batun Chulim (Morena)	Pendiente
36	• Reforma los artículos 85, 86 y 89 de la ley general de trata.	• Actualizar la denominación de las Secretarías de Estado que integran la comisión intersecretarial. • Incluir un representante del Instituto Nacional de Ciencias Penales en la comisión intersecretarial. • Incluir a la SHCP en la comisión intersecretarial.	2023-03-08	Sen. Sylvana Beltrones Sánchez (PRI)	Pendiente
37	• Reforma los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36 de la ley general de trata.	• Sustituir el pago de multas en salario mínimo por la Unidad de Medida y Actualización.	2023-03-28	Dip. Araceli Celestino Rosas (PT)	Pendiente
38	• Expide la Ley Federal de Ciberseguridad.	• La Política Nacional de Ciberseguridad promoverá el combate a la delincuencia organizada y la trata de personas.	2023-04-25	Dip. Javier Joaquín López Casarín (PVEM)	Pendiente

#	Asunto	Propuesta	Publicación	Iniciante(s)	Estatus
39	• Adiciona un segundo y tercer párrafos a la fracción IX del artículo 89 de la ley general de trata.	• Establecer que todo aquel establecimiento que hospede personas deberá constatar la identidad de las partes cerciorándose de que los usuarios que contraten los servicios sean mayores de edad. • El ingreso de los niños, niñas y adolescentes a hoteles sólo se permitirá en compañía de su madre, padre, tutor o de quien ejerza la patria potestad.	2023-04-27	Sen. Antonio García Conejo (PRD)	Pendiente
40	• Reforma el artículo 30 de la ley general de trata. • Reforma los artículos 319, 330 y 462 de la Ley General de Salud.	• Prohibir la maternidad subrogada, alquiler de vientres o úteros sustitutos, así como la donación comercial de óvulos; que se adquieran recién nacidos por medio de estas prácticas; a quien lucre con ellas; y a quien intervenga en procedimientos médicos relacionados.	2023-04-27	Sen. Blanca Estela Piña Gudiño (Morena)	Pendiente

#	Asunto	Propuesta	Publicación	Iniciante(s)	Estatus
41	Reforma las fracciones IV, VII, XII y adiciona una fracción XVI al artículo 85 de la ley general de trata.	- Incorporar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la Comisión Intersecretarial para que se identifiquen y se denuncien los delitos vinculados con recursos de procedencia ilícita asociados con la trata de personas. - Actualizar la denominación de algunas instituciones que integran la comisión intersecretarial.	2023-05-17	Dip. Nelly Minerva Carrasco Godínez (Morena)	Pendiente
42	Reforma los artículos 20 y 73 de la Ley de Migración.	Precisar que la Segob implementará acciones para brindar atención adecuada a los migrantes que sean posibles víctimas de trata de personas o de tráfico ilícito de migrantes.	2023-06-21	Dip. Gilberto Hernández Villafuerte (PVEM)	Pendiente
43	Reforma y adiciona diversas disposiciones de: - Código Nacional de Procedimientos Penales. - Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. - Ley general de trata. - Código Penal Federal.	Regular la intervención de comunicaciones con fines de investigación de diversos delitos, incluyendo el de trata de personas.	2023-06-21	Sen. Olga María del Carmen Sánchez Cordero Dávila (Morena)	Pendiente

#	Asunto	Propuesta	Publicación	Iniciante(s)	Estatus
44	Reforma los artículos 10, 15 y 62 de la ley general de trata.	- Promover la capacitación de las autoridades y los protocolos adecuados para brindar una atención integral a las víctimas. - Sancionar al que se beneficie económicamente de la explotación de una persona mediante cualquier medio impreso, electrónico o cibernético. - Garantizar la reinserción social de las víctimas.	2023-07-11	Dip. Juan Luis Carrillo Soberanis (PVEM)	Pendiente
45	- Reforma los artículos 10, 13, 15, 18, 19, 88, 89 y 115 de la ley general de trata. - Reforma los artículos 201 Bis y 203 del Código Penal Federal.	- Aumentar las penas para los delitos de trata de personas con fines de explotación sexual en el sector de los transportes y el turismo. - Aumentar las penas económicas cuando la víctima sea una persona menor de edad.	2023-09-06	Sen. Gricelda Valencia de la Mora (Morena)	Pendiente

#	Asunto	Propuesta	Publicación	Iniciante(s)	Estatus
46	• Modifica los artículos 3, 4, 10, 13, 14, 18, 21, 24, 25, 35, 42, 51, 62, 67, 70, 90, 92 y 114 de la ley general de trata.	• Incorporar los principios de interseccionalidad e interculturalidad, el enfoque de derechos humanos, así como la condición de vulnerabilidad que sufren las personas por su orientación sexual, su condición de salud, o la pertenencia o el origen de un pueblo o comunidad indígena.	2023-09-27	Dip. Moisés Ignacio Mier Velasco (Morena) e integrantes de los grupos parlamentarios de MORENA y del PT	Aprobada en la cámara de origen el 2023-10-25

Fuente: elaboración propia con base en la *Gaceta Parlamentaria*, la *Gaceta del Senado* y el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, con corte al 3 de diciembre de 2023.

AGENDA PARLAMENTARIA E INCORPORACIÓN AL TRABAJO DE LA POBLACIÓN JOVEN EN MÉXICO

PARLIAMENTARY AGENDA AND YOUNG POPULATION INCORPORATION TO WORK IN MEXICO

Sergio Federico SIERRA ROMERO¹

RESUMEN: Las personas jóvenes de México representan casi una cuarta parte de la población nacional. La falta de opciones de trabajo que enfrentan y la marcada desigualdad es un problema público que rebasa el horizonte de regulación del mercado y exige la intervención del Estado y de la sociedad civil. Como parte de estos actores, la Cámara de Diputados ha abordado el tema, especialmente desde su función legislativa. La investigación analiza a detalle los trabajos parlamentarios de las LXIV y LXV Legislaturas, partiendo de la identificación de la magnitud y tendencias de las principales brechas, así como la revisión del marco normativo y las políticas públicas que atienden la incorporación al trabajo de las y los jóvenes en el país.

ABSTRACT: *Young people in Mexico represent almost a quarter of the national population. The lack of work options they face, and the marked inequality is a public problem that goes beyond the horizon of market regulation and requires the intervention of the State and civil society. As part of these actors, the Chamber of Deputies has addressed the issue, especially from its legislative function. The research analyzes in detail the parliamentary work of the LXIV and LXV Legislatures, starting from the identification of the magnitude and trends of the main gaps, as well as the review of the regulatory framework and public policies that address the incorporation to work of the young people in the country.*

PALABRAS CLAVE: Juventud, trabajo, parlamento.

KEYWORDS: *Youth, work, parliament.*

¹ Investigador A del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestro en Políticas Públicas Comparadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Trabajo y juventud. Brechas de desarrollo en México*. III. *Marco normativo*. IV. *Políticas públicas 2018-2024*. V. *Trabajos parlamentarios en las LXIV y LXV Legislaturas*. VI. *Conclusiones*. VII. *Bibliografía*. VIII. *Anexos*.

I. INTRODUCCIÓN

Desde principios del presente siglo, organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) han urgido sobre la necesidad de promover políticas públicas alternativas frente a la problemática de la incorporación al trabajo de las y los jóvenes, dados sus efectos sobre la trayectoria laboral, condiciones de vida presentes y futuras de esta población y su vínculo con la desigualdad y la exclusión social. Víctor Tockman retrataba muy bien esta problemática a inicios del actual milenio, al denominarla como el “círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de la pobreza”.² Sin embargo, veinte años después, aún en países más desarrollados, los retos del desarrollo observan una brecha generacional amenazante.³

En la Agenda 2030 de Naciones Unidas, aprobada en septiembre de 2015, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) incluyeron, como parte del Objetivo 8 “Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos,” la meta 8.6 orientada a jóvenes. Esta meta apuntaba que “de aquí a 2020, [... se reduciría] considerablemente la proporción de jóvenes que no [...estaban] empleados y no [... cursaban] estudios ni [... recibían] capacitación”. Ciertamente, para dicha fecha, esta meta no se alcanzó

² Tockman, *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina*, 247.

³ Recientemente, el diario español *El País* afirmaba que “[l]as sociedades occidentales asisten en los últimos años a un notable aumento de la desigualdad socioeconómica. A las persistentes brechas de renta, género o territorial se ha sumado otra generacional que ha incrementado la vulnerabilidad económica de los jóvenes con respecto a la población mayor”. *El País*, “Brecha entre generaciones” (editorial), 3 de diciembre de 2023.

y, por el contrario, la contracción económica mundial resultado de la pandemia de COVID 19, exacerbó el problema.⁴ Por su parte, la meta 8.5 establece prospectivamente que para el año 2030, se logre “el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes...”.

Asimismo, en *El fin del trabajo*, Rifkin alertaba sobre los impactos negativos de la robotización y automatización sobre la capacidad de generación de nuevos empleos, la pérdida de viejos trabajos en sectores industriales y de servicios, la disminución de las remuneraciones reales y de la jornada laboral media en ciertas ocupaciones tradicionales.⁵ Asimismo, el autor destacaba que la realidad observada en muchos países a principios del siglo XXI era que la pérdida de puestos de trabajo por el aumento de la productividad no se había podido compensar con un aumento en el nivel de la actividad económica dado el estancamiento en la demanda de consumo, lo que afectaba mayormente a las oportunidades de trabajo para los nuevos entrantes al mercado laboral, que en su mayoría son personas jóvenes. Esta situación se ha exacerbado en los últimos años como resultado de la contracción e inestabilidad económica internacional, resultante de los efectos de la pandemia de COVID 19 y los conflictos bélicos recientes en Ucrania y Medio Oriente.

Este desbalance estructural entre oferta y demanda de trabajo en el sector formal de la economía tiene su contraparte en la creciente incorporación de jóvenes buscadores de empleo en actividades informales. En los últimos años, estas tendencias no han variado mucho, aunque se han visibilizado problemáticas adicionales. Como afirma Ana Belem Hernández, citando a la OIT, los jóvenes presentan elevadas tasas de informalidad laboral, lo que restringe su capacidad de contribuir y, por tanto, acceder a formas de seguridad social, como son la atención de la salud, prestaciones por enfermedad, pensiones de vejez, prestaciones por invalidez, por accidentes de trabajo y lesiones profesionales.⁶

Esta situación resulta especialmente grave para países como México en que, por su dinámica demográfica, una cuarta parte de su población

4 El ODS 8, también prospectaba para el año 2020, el desarrollo y puesta en marcha de una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes; la que se vio limitada por la contracción económica de esos años (meta 8.b).

5 Rifkin, *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo*, 13-51.

6 Hernández, “La seguridad social y los desafíos de la inclusión juvenil en América”, 54 y 55.

y 28% de su fuerza laboral están compuestas por jóvenes.⁷ Asimismo, el hecho de que una proporción importante de esta población no pueda ocuparse o lo haga en condiciones precarias, afecta la cohesión social y sustentabilidad futura del país. Lo anterior, contribuye a exacerbar el “caldo de cultivo” de la creciente violencia juvenil, bajo un peligroso círculo vicioso multifactorial difícil de romper mientras no existan suficientes oportunidades de inserción laboral e ingreso para los jóvenes.⁸

Desde hace varias décadas se han instrumentado en México políticas públicas de empleo y mercado laboral, que en parte han focalizado a los jóvenes como parte de su población objetivo; sin embargo, la falta de recursos presupuestarios suficientes o distorsiones en su distribución han limitado los impactos. En este contexto, se observa en las últimas legislaturas federales una limitada participación parlamentaria en la atención a esta problemática pública, aun cuando se ha venido discutiendo la aprobación de una ley general de juventud.

Por la relevancia del tema y los retos que representa, es importante identificar áreas de oportunidad en el impulso parlamentario a la incorporación al trabajo de la población joven de México, bajo condiciones de *trabajo decente*, conforme a los ODS de la Agenda 2030. Se considera que estas áreas no sólo comprenden lo propiamente legislativo, sino también las deliberaciones relacionadas con el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en la materia y la aprobación de los recursos presupuestarios destinados a las mismas.

La investigación realizada partió del objetivo de contribuir a la deliberación al interior del Congreso mexicano, desde lo legislativo y en materia de políticas públicas y presupuesto, sobre la intervención más pertinente por parte del Estado para coadyuvar a reducir las brechas de desarrollo que enfrenta la población joven en su inserción al trabajo. Para ello, se planteó como hipótesis, el argumento de que el marco normativo, así como la planeación y políticas públicas recientes instrumentadas a nivel federal, relacionadas con la incorporación de las

⁷ De acuerdo a cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), *Censo de Población y Vivienda 2020* y *Encuesta Nacional sobre Ocupación y Empleo* (ENOE), correspondiente al tercer trimestre de 2023.

⁸ De acuerdo a “estadísticas vitales” del Inegi, si bien entre 2010 y 2022, el número de personas entre 15 y 34 años fallecidas por agresión disminuyó, el porcentaje respecto al total de fallecidos aumentó de 25.4 a 26.9%; situación que afectó mayormente a las personas entre 25 y 34 años, cuya proporción de fallecidos por violencia se incrementó de 24.9 a 26.9%.

personas jóvenes al trabajo en México, no corresponden a la magnitud y características de la desocupación y subocupación que enfrenta una parte importante de las mismas; aspectos que han sido abordados de forma limitada en los trabajos parlamentarios.

A efecto de atender este objetivo, en el apartado II se abordan algunos elementos relacionados con la inserción laboral de las y los jóvenes, en particular para el caso mexicano, a efecto de identificar las principales brechas, sus causas y alternativas de atención. En los apartados III y IV, se comentan los instrumentos normativos relacionados en el contexto mexicano, sin omitir algunas referencias internacionales; así como las políticas públicas instrumentadas recientemente. El apartado V profundiza en los trabajos legislativos recientes al interior de la Cámara de Diputados. Las conclusiones de estos análisis se incluyen en el apartado final, junto con las referencias bibliográficas y los anexos, que detallan la información normativa y parlamentaria utilizada.

II. TRABAJO Y JUVENTUD, BRECHAS DE DESARROLLO EN MÉXICO

El *Tratado Internacional de Derechos de los Jóvenes* define a esta población como “un sector social que tiene características singulares en razón de factores psico-sociales, físicos y de identidad que requieren una atención especial por tratarse de un período de la vida donde se forma y consolida la personalidad, la adquisición de conocimientos, la seguridad personal y la proyección al futuro”.⁹ Ahora bien, cabe precisar que, conforme al enfoque de “curso de vida”, la juventud es una etapa en sí misma y no un mero periodo de transición, en la cual confluyen varias transiciones a la vida adulta: emancipación del hogar, salida de la escuela, entrada al mercado de trabajo y constitución de una familia.¹⁰

Una primera aproximación conceptual al problema de estudio es definir el rango de edad de las personas para delimitar a la población joven. Para la *Convención Iberoamericana de los Derechos de los*

⁹ Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJI), *Tratado Internacional de Derechos de los Jóvenes*, 7.

¹⁰ Castro y Gandini, “La salida de la escuela y la incorporación al mercado de trabajo de tres cohortes de hombres y mujeres en México”, 201-204.

Jóvenes, bajo las expresiones “joven”, “jóvenes” y “juventud”, se comprende a las personas entre los 15 y los 24 años de edad.¹¹ No obstante, el *Protocolo Adicional* a la *Convención*, suscrito en 2016, consideró en su artículo 1, que “Los Estados Parte podrán extender la aplicación de la Convención de forma unilateral más allá del rango etario de 15 a 24 años a efectos de adaptarlo a las circunstancias legales y demográficas de cada Estado”.

En este sentido, para Verdera, una razón para incluir en esta delimitación al rango de 25 a 29 años es el hecho de que la transición de los y las jóvenes desde la educación superior universitaria terminada al empleo se produce mayormente entre los 25 y los 29 años. Asimismo, de acuerdo con el autor, en la vida laboral de las personas, se requieren algunos años posteriores para transitar a un trabajo decente, o bien algunas personas deciden continuar estudiando más allá de esta edad.¹²

En el caso mexicano, Sierra Romero proponía en 2012 el rango de 14 a 29 años en la delimitación de la población joven,¹³ armonizando, por una parte, el contenido del artículo 2 de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, el cual establece el rango de los 12 a los 29 años para delimitar a la población objeto de las políticas, programas, servicios y acciones que lleve a cabo ese Instituto. Por otra parte, se consideraba a la Ley Federal del Trabajo, que en sus artículos 173 a 180 fijaba en los 14 años la edad mínima legal para trabajar hasta antes de la reforma de 2015, con la cual se amplió esta edad mínima a los 15 años.¹⁴

Sobre la base de que la presente investigación tuvo el propósito de analizar el tema de juventud y trabajo, se retomó la propuesta de armonización, considerando la reforma de 2015, y se delimitó a la población objeto del estudio, como aquellas personas de 15 a 29 años. Cabe señalar que el límite inferior de los 15 años corresponde con el criterio utilizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), para fijar el límite etario inferior de la “población en edad de trabajar”;

¹¹ OIJI, *op. cit.*, 11.

¹² Verdera, “La población joven: ¿qué edades abarca?”, 2.

¹³ Sierra Romero, “Empleo juvenil y emprendedurismo en México”, 9.

¹⁴ Secretaría del Trabajo y Previsión Social, “DECRETO por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, en materia de trabajo de menores”, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de junio de 2015.

fuente de información estadística fundamental en la caracterización del problema.¹⁵

Ahora bien, Sierra Romero destaca lo señalado por Miranda (2006), en el sentido de que en el terreno educativo y laboral se pueden identificar dos “polos contrastantes”: por un lado, las personas jóvenes en zonas rurales, marginadas del desarrollo y, por otro, aquellas en zonas urbanas, que cuentan con mayores posibilidades de integración.¹⁶ De acuerdo con Alain Touraine (1988), citado por Enrique Pieck, “los jóvenes... aparecen sólo como frágiles categorías que cargan con el principal peso de una crisis económica ligada a la dualización de la sociedad”.¹⁷ Asimismo, este último autor, llama la atención sobre el hecho de que es la juventud más pobre la que enfrenta el mayor rezago escolar, los mayores problemas de acceso al mercado de trabajo, tiene las ocupaciones menos calificadas y percibe los menores ingresos; lo que se agudiza para el caso de las mujeres y en particular las del medio rural.¹⁸

A continuación, se presentan en forma resumida los principales factores que explican la incorporación al trabajo de la población joven y se analizan las tendencias y características estructurales y de coyuntura en México. Lo anterior, con el propósito de identificar los elementos relevantes de la problemática objeto de las políticas públicas y del quehacer parlamentario reciente en la materia.

1. Una problemática multifactorial

Hace una década, Sierra Romero identificaba diversas causales directas e indirectas del desempleo y subempleo juvenil agrupadas en seis áreas principales:¹⁹

¹⁵ La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) es la principal fuente de información sobre el mercado laboral en México. En materia de incorporación al trabajo, la Encuesta capta información de la población de 12 y más años de edad (límite de edad utilizado desde la Encuesta Nacional de Empleo Urbano), aunque los indicadores se generan para la población de 15 y más años de edad, en cumplimiento a la reforma constitucional de junio de 2014, que estableció la edad legal mínima para trabajar en los 15 años (artículo 123, Apartado A, fracción III). Para mayor referencia:

INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>.

¹⁶ Sierra Romero, *op.cit.*, 11 y 12.

¹⁷ Pieck, “La capacitación para jóvenes en situación de pobreza. El caso de México”, 95.

¹⁸ *Ibid.*, 101-116.

¹⁹ Sierra Romero, *op.cit.*, 13-16.

- Altas tasas de deserción escolar
- Carencia de competencias laborales
- Falta de experiencia laboral
- Falta de conocimientos y estrategias para la búsqueda de empleo
- Creación insuficiente de fuentes de trabajo formales para jóvenes
- Limitaciones técnicas y económicas para emprender proyectos productivos

Más recientemente, estudios en la materia confirman varias de estas causales y profundizan en algunos aspectos de las mismas. Hernández destaca a partir de los resultados de un estudio publicado en 2018 por el BID, la discriminación laboral a la que se enfrentan las personas jóvenes, por su edad y/o por provenir de barrios populares; la falta de contactos que las apoyen a conseguir un empleo; las dificultades para conciliar estudios o labores domésticas con jornadas largas de trabajo, así como limitaciones para postergar ingresos presentes por expectativas de un mejor ingreso futuro.²⁰ Asimismo, a partir de un ejercicio realizado con herramientas de inteligencia artificial, se identificaron como las principales causas del desempleo y subempleo juvenil: la educación y capacitación inadecuada a los requerimientos del mercado de trabajo; la falta de experiencia laboral; insuficientes oportunidades de empleo formal; inestabilidad y bajo crecimiento económico; así como la precariedad e informalidad laboral, desigualdades regionales y discriminación laboral hacia los jóvenes.²¹

A continuación, se presenta un análisis resumido de los principales indicadores sobre la incorporación al trabajo y la precariedad laboral de la población joven, con base en la última información disponible de la

²⁰ Hernández, *op. cit.*, 58 y 59.

²¹ Como experiencia piloto y adaptando una metodología de grupos de enfoque, se utilizaron las aplicaciones de inteligencia artificial CHAT GPT, LLAMA – Perplexity Lab, COPILOT – Bing Chat y BARD – Google, para preguntar sobre las principales causas por las cuales los jóvenes no encuentran trabajo en México; así como las principales acciones para atender el problema.

ENOE (tercer trimestre de 2023), comparada con el mismo periodo de 2018, a efecto de identificar tendencias durante la actual administración federal. La investigación se detalla por grupos de edad (15 a 19 años, 20 a 24 años y 25 a 29 años), a efecto de distinguir diferencias entre las etapas de la transición escuela – trabajo. Dada la relevancia de la perspectiva de género en los mercados de trabajo, se comparan los indicadores observados en mujeres y hombres. Por los alcances del estudio, no se profundiza en variables como actividad económica, posición en el trabajo, grupos de ocupación, entre otras.

2. Incorporación al trabajo y precariedad laboral en México

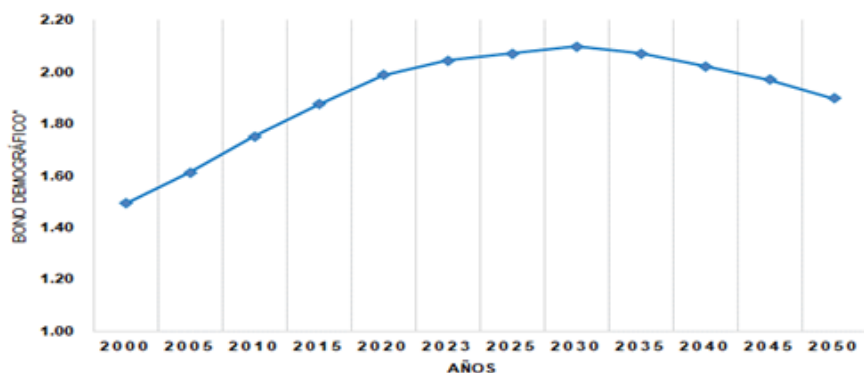
Se estima que, al tercer trimestre de 2023, la población total del país alcanzaba los 129.4 millones de personas, lo que representa un crecimiento medio anual de 0.9% en los últimos cinco años.²² De esta población, 24% (30.9 millones) eran jóvenes, porcentaje ligeramente menor al observado en 2018 (25%) y de acuerdo con el Consejo Nacional de Población (Conapo), se espera que para el año 2050 esta proporción disminuya a 19%. Si bien en 2023 la edad media de la población se estima en 29 años, para 2050 se proyecta que sea de 40 años.

La modificación en la estructura de edades observada en México, por la disminución de las tasas de mortalidad y natalidad, ha alterado la “razón de dependencia económica”,²³ generando una “ventana de oportunidad” o “bono demográfico”, ya que el número de personas en edades laborables es superior al de personas en edades dependientes. En la Gráfica 1 se aprecia que la proyección del “bono demográfico” presenta su valor más alto en 2030, para luego disminuir por el incremento en la proporción de la población adulta mayor, lo que a largo plazo traerá consigo presiones importantes en los sistemas de seguridad social.

²² De acuerdo a la *Conciliación demográfica 1950 a 2019 y Proyecciones de la población de México 2020 a 2070* del Conapo, la población total de México a mitad del año 2023 era de 131.1 millones de personas, con una tasa de crecimiento anual de 0.8%. Si bien las cifras absolutas de la ENOE difieren, los datos relativos tiene validez estadística.

²³ La razón de dependencia económica se refiere al cociente entre la población en edades no laborables, entre la población en edades laborables, y es el inverso del indicador denominado “bono demográfico”. Por edades laborables, conforme al criterio sobre el límite inferior de la población en edad de trabajar antes comentado, se considera el rango de 15 a 64 años, mientras que por edades dependientes, incluyen a las edades menores de 15 años y de 65 años y más.

Gráfica 1. Bono demográfico en México 2000 – 2050



* Razón de población económicamente no dependiente / dependiente.

Fuente: Elaborada a partir de Conapo, *Proyecciones de población 2020 – 2070*.

Este proceso inició en la década de los 80 y se estima que tenga una duración de poco más de cuatro décadas.²⁴ Por lo anterior, resulta preocupante que muchas personas jóvenes mexicanas enfrenten problemas de acceso al trabajo y permanezcan en una situación de dependencia en una etapa demográfica en que tendrían que estar incorporados plenamente a la actividad productiva.

Del total de la población joven, la proporción de mujeres (50.7%) es ligeramente superior a la de los hombres (49.3%) y se aprecia que las personas jóvenes en edades escolares preuniversitarias (15 a 19 años) representan 8.7% de la población nacional, seguidas de aquellas en edades universitarias (20 a 24 años) y en la etapa posuniversitaria (25 a 29 años), las cuales concentraban al 8.0 y 7.2%, respectivamente. Esta distribución es muy similar a la observada al tercer trimestre de 2018 y sin distinciones relevantes entre hombres y mujeres.

En la Tabla 1 se aprecia que la tasa de participación juvenil en el mercado laboral²⁵ aumentó más de un punto porcentual entre 2018

²⁴ Universidad Nacional Autónoma de México, “Los jóvenes en la economía mexicana: ¿bono o pagaré demográfico?”, HumanidadEsComunidadUNAM (16 de noviembre, 2023), <https://www.humanidadescomunidad.unam.mx/los-jovenes-en-la-economia-mexicana-bono-o-pagare-demografico/>

²⁵ La tasa de participación se refiere al cociente entre la población económicamente activa (ocupada y desocupada) y la población en edad de trabajar (de 15 años y más), para el total (tasa neta) o para cada grupo de edad y sexo (tasas específicas), expresado como porcentaje.

a 2023, situándose en 54.8% en este último año, como el resultado combinado de una disminución en las tasas masculinas y un incremento de casi cuatro puntos porcentuales en las tasas femeninas. Si bien la participación de las y los jóvenes es menor al promedio, se incrementa en los subgrupos de mayor edad, igualando en algunos casos al grupo de población adulta. Estas tendencias son similares en los tres subgrupos analizados, pero se acentúa en las mujeres de 25 a 29 años. Navarrete llama la atención sobre el hecho de que “entre las mujeres el vínculo escuela y trabajo cobra una relevancia diferente”, ya que, si bien sus tasas de participación siguen siendo más bajas respecto a los hombres, el acceso a estudios superiores y su terminación exitosa les permiten mayor independencia respecto a la familia, así como una mayor y más autónoma incorporación al mercado laboral.²⁶

Cabe mencionar la necesidad de un enfoque particular para las áreas rurales, en las cuales la incorporación temprana de los varones compite con su nivel educativo y la menor participación de las mujeres expresa su inclusión precoz a las responsabilidades del hogar y al trabajo familiar no reconocido. Dados los alcances de la investigación, no se profundiza en las condiciones de rezago y exclusión laboral que enfrenta la población rural (localidades menores a 2,500 habitantes).

Otro indicador de interés es la tasa de disponibilidad, la cual da cuenta de las personas económicamente inactivas que estarían dispuestas a incorporarse al trabajo en caso de que se les presentara una oportunidad. Al tercer trimestre de 2023, la tasa de disponibilidad juvenil se situó en 14.0%, nivel inferior al observado en 2018 (15.8%), pero ligeramente superior al promedio de la población en edad de trabajar, siendo más alto en la población masculina y creciente con la edad.

²⁶ Navarrete, “Jóvenes y trabajo: Un reto por resolver”, 152.

Tabla 1. Indicadores sobre incorporación de la población al trabajo, por grupos de edad y sexo, 2018 y 2023*

CONCEPTO	TOTAL	Población Joven (15 a 29 años)				Población Adulta (30 a 59 años)	Adultos Mayores (60 años y más)
		Subtotal	15 a 19 años	20 a 24 años	25 a 29 años		
Tasas Específicas de Participación (%)							
2018	59.9	53.3	31.1	59.7	72.9	72.9	33.7
Hombres	77.8	68.2	42.2	76.0	92.5	93.7	50.0
Mujeres	43.7	38.7	19.8	43.7	54.9	54.7	19.8
2023	60.6	54.8	31.0	61.5	76.1	74.8	33.4
Hombres	76.6	67.3	40.4	75.3	92.1	93.5	48.2
Mujeres	46.4	42.8	21.5	48.0	61.4	58.7	21.3
Tasas de Disponibilidad (%)							
2018	14.8	15.8	14.5	18.7	15.2	15.7	12.1
Hombres	17.9	19.1	16.1	25.5	25.9	18.7	15.8
Mujeres	13.7	14.2	13.3	15.9	13.6	15.4	10.1
2023	13.1	14.0	12.3	16.6	15.0	14.4	10.8
Hombres	15.0	16.3	13.1	21.6	27.1	18.3	12.6
Mujeres	12.3	12.7	11.7	14.3	12.7	13.9	9.9
Tasas de Desocupación Abierta (%)							
2018	3.4	6.2	7.7	7.1	4.8	2.5	1.0
Hombres	3.2	5.7	7.1	6.4	4.4	2.3	1.2
Mujeres	3.8	7.1	8.8	8.2	5.4	2.7	0.5
2023	3.0	5.8	6.2	6.4	4.9	2.1	1.1
Hombres	3.0	5.4	5.6	5.9	4.8	2.1	1.3
Mujeres	3.0	6.2	7.3	7.2	5.0	1.9	0.9

*Cifras correspondientes al tercer trimestre de cada año.

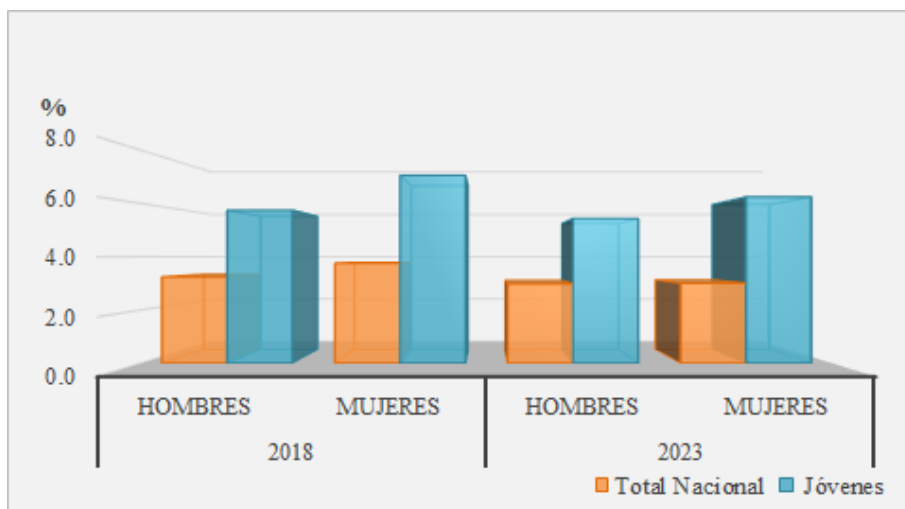
Fuente: Elaboración propia, con base en Inegi. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (tercer trimestre de 2018 y 2023).

Ligado a lo anterior, en los últimos años ha destacado en la agenda pública el problema de los jóvenes que ni estudian ni trabajan (*ninis*). Algunas estimaciones sobre su número omiten considerar que una parte de los jóvenes no estudian ni trabajan por voluntad propia al dedicarse a quehaceres domésticos o estar incapacitados permanentemente, lo que sobreestima su número. Sin embargo, se calcula que en 2023 el número de los jóvenes desalentados por la falta de oportunidades laborales u otras causas de inactividad económica distintas a las voluntarias, era de casi 2 millones. Esta cifra es menor a la observada en 2018 (2.3 millones), lo que pudiera mostrar el efecto de algunas acciones recientes de reinserción de estos jóvenes al medio educativo o laboral, como son los Programas Jóvenes Escribiendo el Futuro y Jóvenes Construyendo el Futuro.

Al tercer trimestre de 2023, 976.1 miles de personas jóvenes estaban

desempleadas,²⁷ poco más de la mitad del total nacional. La tasa de desempleo juvenil disminuyó de 6.2% en 2018 a 5.8%; no obstante que, durante este periodo, la contracción económica resultado de la pandemia por COVID 19 afectó a toda la población económicamente activa (PEA), sin distinción de edades, pero impactando **más a las personas jóvenes**. Al tercer trimestre de 2020, la tasa de desempleo juvenil se elevó a 8.1%, tres puntos porcentuales por encima de la media nacional (5.2%), e inclusive en el subgrupo de 20 a 24 años, la tasa observada fue de 9.9%. Ahora bien, como se aprecia en la Gráfica 2, actualmente las tasas de desempleo juveniles han disminuido, tanto en hombres (5.4%) como en mujeres (6.2%), pero se mantienen por encima de la media nacional (3.0%, en ambos casos).

Gráfica 2. Tasas de desocupación juveniles, por sexo, en 2018 y 2023



Fuente: Elaboración propia, con base en Inegi. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (tercer trimestre de 2018 y 2023).

El desempleo afecta en mayor medida a las mujeres, dadas las mayores barreras laborales que enfrentan, especialmente las más

²⁷ De acuerdo con el Glosario de la ENOE, el Inegi define a la *población desocupada* o *desempleada*, como aquellas “personas de 15 y más años de edad que en la semana de referencia buscaron trabajo porque no estaban vinculadas a una actividad económica o trabajo”.

jóvenes. Son el grupo de las mujeres de 15 a 19 años el que presenta la tasa de desocupación más alta (7.3%) y el mayor diferencial respecto a los hombres del mismo subgrupo de edad (5.6%).

Otra dimensión relevante en términos de política pública y regulación tiene que ver con las condiciones del empleo al que accede la población joven. Al igual que en otros países latinoamericanos, el trabajo juvenil en México se caracteriza por la precariedad de la jornada, ingreso y acceso a prestaciones. En la Tabla 2 se presentan cuatro indicadores que muestran la problemática en 2018 y 2023.

Tabla 2. Indicadores sobre trabajo precario, por grupos de edad y sexo, 2018 y 2023*

CONCEPTO	TOTAL	Población Joven (15 a 29 años)				Población Adulta (30 a 59 años)	Adultos Mayores (60 años y más)
		Subtotal	15 a 19 años	20 a 24 años	25 a 29 años		
Tasas de Subocupación Abierta (%)							
2018	7.0	6.3	6.5	6.1	6.4	7.1	8.3
Hombres	7.5	6.8	6.9	6.7	6.8	7.6	8.6
Mujeres	6.2	5.6	5.6	5.2	5.8	6.3	7.7
2023	8.0	6.8	6.5	7.0	6.7	8.0	10.7
Hombres	8.3	6.9	7.0	7.3	6.6	8.4	10.6
Mujeres	7.5	6.5	5.5	6.5	6.9	7.5	10.8
% de la Población Ocupada que No Recibe Ingresos							
2018	6.4	9.2	20.1	8.2	4.6	4.4	10.8
Hombres	5.9	9.1	19.9	8.0	4.1	3.4	10.9
Mujeres	7.2	9.2	20.7	8.4	5.3	5.9	10.8
2023	5.3	7.8	17.0	6.9	4.2	3.7	8.1
Hombres	4.7	7.6	17.1	6.3	3.7	2.7	8.1
Mujeres	6.2	8.1	16.9	7.8	4.9	5.1	8.1
% de la Población Ocupada con Ingresos Iguales o Menores a 1 Salario Mínimo							
2018	15.7	14.7	24.7	13.3	11.0	14.2	28.4
Hombres	12.0	12.5	23.2	10.6	8.2	9.9	23.0
Mujeres	21.7	18.7	28.1	17.9	15.6	20.7	40.1
2023	33.3	35.2	48.3	35.9	28.3	30.1	46.6
Hombres	27.5	31.0	43.8	31.6	23.4	23.7	39.4
Mujeres	41.6	41.7	56.9	42.6	35.1	38.9	59.9
% de la Población Ocupada Sin Acceso a Instituciones de Salud							
2018	61.7	60.2	82.5	57.5	51.3	58.8	84.9
Hombres	62.3	62.2	84.3	58.5	53.0	58.6	84.4
Mujeres	60.6	56.7	78.5	55.9	48.7	59.3	86.0
2023	60.4	59.8	84.0	58.3	49.6	56.7	83.1
Hombres	61.0	60.6	85.1	58.3	49.2	56.9	82.5
Mujeres	59.7	58.7	81.8	58.2	50.0	56.5	84.2

*Cifras correspondientes al tercer trimestre de cada año.

Fuente: Elaboración propia, con base en Inegi. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (tercer trimestre de 2018 y 2023).

Un primer elemento sobre la precariedad laboral se expresa en términos de la subutilización de las capacidades productivas de las personas, conforme al número de horas que éstas estarían dispuestas a trabajar. Esta variante de subempleo “visible o abierto”²⁸ afecta a poco más de un millón de jóvenes y, a diferencia del desempleo, se incrementó de 2018 a 2023. En este periodo, la tasa de subempleo juvenil aumentó de 6.3 a 6.8%. Sin embargo, el valor de este indicador está por debajo del promedio de la población, que en este último año fue de 8.0%. La tasa de subempleo “visible” es más alta entre los hombres jóvenes (6.9%), que entre las mujeres (6.5%), aunque en estas últimas tiende a incrementarse con la edad.

Por otra parte, al tercer trimestre de 2023, 7.8% de la población joven que estaba ocupada, no recibía algún ingreso por su actividad, porcentaje superior al promedio (5.3%). No obstante, se destaca su disminución respecto al valor observado en 2018 (9.2%). Cabe mencionar que, entre las personas de 15 a 19 años, el indicador en 2023 se eleva a 17%, lo que presumiblemente se relaciona con su incorporación a actividades productivas como trabajadores familiares no remunerados. Asimismo, se aprecia que este indicador de precariedad laboral es más alto en las mujeres jóvenes (8.1%) que en los hombres (7.6%).

En el mismo sentido, al tercer trimestre de 2023 la proporción de la población joven ocupada con ingresos iguales o menores a un salario mínimo era de 35.2%, proporción muy superior a la observada en 2018 (14.7%), tendencia que requeriría de un análisis particular.²⁹ Ahora bien, se aprecia que el valor de este indicador entre las personas jóvenes está por encima del promedio (33.3%), e incluso se eleva a 43.8% entre las personas de 15 a 19 años. Son también las mujeres jóvenes las que en mayor proporción se ven afectadas por esta condición (41.7%) respecto a los hombres (31.0%), e incluso en las mujeres de 15 a 19 años, se eleva a 56.9%.

²⁸ De acuerdo con el glosario de la ENOE, el INEGI define a la población subocupada como aquellas “personas de 15 y más años de edad que tienen la necesidad y disponibilidad de ofertar más horas de trabajo de lo que su ocupación actual les permite”.

²⁹ Entre 2018 y 2023, como resultado de la política impulsada por la actual administración, el monto del salario mínimo general ha tenido un incremento sustantivo, muy por encima de la inflación y del promedio salarial; pasando de \$88.36 en 2018 a \$207.44 pesos diarios en 2023, un incremento nominal de 135% y de 90% en términos reales. Al ser un referente el salario mínimo para la captación de la información de ingresos de la población ocupada por parte de la ENOE, la proporción de la población con ingresos iguales o menores al salario mínimo presumiblemente se incrementó por esta razón. Un análisis a mayor detalle rebasa los alcances de la investigación.

Un cuarto indicador de interés es la proporción de la población ocupada sin acceso a instituciones de salud, que en 2023 observó entre las personas jóvenes un valor de 59.8%, que, si bien es muy elevado, es cercano al promedio de personas ocupadas (60.4%) y ligeramente menor al registrado en 2018 (60.2%). No obstante, entre la población ocupada de 15 a 19 años, la falta de acceso a sistemas de salud afecta al 84% y con un incremento respecto a 2018 (82.5%). Esta condición de precariedad afecta en una proporción ligeramente mayor a los hombres (60.6%) que a las mujeres jóvenes (58.7%), y guarda una relación estrecha con la ocupación de una parte importante de las y los jóvenes en actividades informales, cuyas condiciones de trabajo se caracterizan por la falta de prestaciones sociales.

De acuerdo a la OIT, el mayor problema que enfrenta el mercado de trabajo en países como México es la informalidad, condición que afecta en mayor medida a la población joven.³⁰ Lo anterior, denota la falta de capacidades nacionales para dotar de un empleo formal a las personas jóvenes, especialmente aquellas que no pueden continuar estudiando y optan por ocuparse en forma precaria, antes que permanecer en el desempleo, laborando jornadas irregulares, percibiendo bajos ingresos y carentes de mínimos de seguridad social.

A partir de las tendencias recientes y características del fenómeno de incorporación de la población joven al trabajo en México, en los siguientes apartados se describe y analiza el marco normativo y las políticas públicas de la actual administración federal, que enmarcan y atienden las brechas de desarrollo identificadas en la materia. Estos elementos forman parte de la agenda parlamentaria, junto con los trabajos legislativos que debieran responder también a las necesidades de regulación y fomento en la atención de este problema público.

³⁰ Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Formalizando la informalidad juvenil. Experiencias innovadoras en México*, 8.

III. MARCO NORMATIVO

Como se ha destacado en otros estudios,³¹ toda política pública, en su diseño, debe estar contextualizada al marco jurídico y entramados institucionales en los que se implementa; condicionándose mutuamente estos elementos de intervención del Estado. En este sentido, Sainz Moreno, afirma que existe una “implicación recíproca entre la evaluación legislativa y la evaluación de las políticas públicas... [al tratarse] de cuestiones íntimamente entroncadas porque no hay una política pública sin una política legislativa en que se sustente”.³² En este apartado, se revisan los principales aspectos normativos relacionados con las condiciones de incorporación de las personas jóvenes al trabajo, tanto en el ámbito internacional como nacional; a efecto de integrar estos elementos al análisis de las políticas públicas en la materia.

1. Contexto internacional

México ha suscrito con diversos países y organismos internacionales tratados bilaterales y multilaterales, en los cuales se incluyen en mayor o menor medida asuntos relacionados con la población joven. En los acuerdos a nivel bilateral, en su mayor parte, se refieren a educación, cultura, arte y deporte. A nivel multilateral, además de estos temas, se abordan regulaciones laborales, protección contra trata de personas, migración, tabaquismo y drogas, entre otros.³³ Para fines de la investigación planteada, se revisaron con mayor detalle las normas y recomendaciones contenidas en el *Tratado Internacional de Derechos de los Jóvenes* y las emitidas por la OIT, agrupadas en cuatro categorías: Consideraciones generales sobre juventud, edad mínima para trabajar, condiciones de trabajo y promoción del empleo juvenil, que a continuación se comentan.

³¹ Hernández, Maldonado y Sierra, “Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de las leyes en México”, 95-102.

³² Sainz Moreno, “Evaluación de las políticas públicas y evaluación legislativa”, 21.

³³ Con base en la revisión de la información sobre temas relacionados con juventud, contenida en los tratados y acuerdos suscritos por los Estados Unidos Mexicanos a nivel bilateral y multilateral, a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores. <https://cja.sre.gob.mx/tratadosmexico/buscador> .

1.1. Consideraciones generales sobre los derechos de los jóvenes

En octubre de 2005, se firmó en la ciudad de Badajoz, España, la *Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes*, cuyo contenido se actualizó en 2016 con la firma, en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, del “Protocolo Adicional”; ambos documentos constituyen el Tratado Internacional de Derechos de los Jóvenes.³⁴ La Convención fue adoptada por 16 estados iberoamericanos y entró en vigor el 1 de marzo de 2008, con el objetivo de “mejorar la situación de los más de 160 millones de jóvenes en toda Iberoamérica y brindar un marco de derechos y garantías, inscritas al amparo de los principios de derechos humanos. Este instrumento se caracteriza por estar “centrado específicamente en los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas jóvenes”.³⁵

El Tratado comprende diversas consideraciones sobre el ámbito de los derechos de los jóvenes en materia del derecho a la paz; a la no discriminación; a la igualdad de género; el reconocimiento a la importancia de la familia; el derecho a la vida (desarrollo físico, moral e intelectual); a la integridad personal; a la protección contra los abusos sexuales. Asimismo, se abordan los derechos a la objeción de conciencia; a la justicia; a la identidad y personalidad propias; al honor, intimidad y a la propia imagen; a la libertad y seguridad personal; los derechos políticos; la libertad de pensamiento, conciencia y religión; la libertad de expresión, reunión y asociación; a formar parte de una familia, así como a la participación política.³⁶

Cabe mencionar que, el Protocolo Adicional suscrito en 2016 actualiza la Convención con preceptos normativos que han adquirido cada vez mayor relevancia, como son los relativos a: migración y refugiados (artículo 1); orientación sexual e identidad de género (artículo 3); igualdad de género (artículo 4); acceso a tecnologías de la información y la comunicación (artículo 5), y participación inclusiva de personas con discapacidad (artículo 6). Asimismo, los temas de justicia penal juvenil especializada (artículo 7); derechos sexuales y reproductivos y

³⁴ OIJ, *op. cit.*, 2.

³⁵ *Idem*.

³⁶ Estos derechos están comprendidos en los capítulos I y II (artículos 4 al 21), de la Convención.

el acceso a la educación sexual y la salud, la prevención y tratamiento del VIH-SIDA u otras infecciones de transmisión sexual (artículo 8); derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado para el pleno disfrute de la vida (artículo 10).

En los Capítulos III, IV y V de la Convención se incluyen diversos derechos en materia económica, social y cultural; mecanismos de promoción y normas de interpretación. En el Anexo 1 se particulariza sobre el contenido de aquellos derechos relacionados con el mundo del trabajo.

1.2. *Edad mínima para trabajar*

El Convenio sobre la edad mínima (número 138), aprobado por la OIT el 26 de junio de 1973,³⁷ señala el compromiso de “seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores” (artículo 1). Dicha edad “no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todo caso, a quince años”; pudiéndose en algunos países, “cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados [...] especificar inicialmente una edad mínima de catorce años” (artículo 2).

En el caso de “un tipo de empleo o trabajo que por su naturaleza o las condiciones en que se realice pueda resultar peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad de los menores [, esta edad mínima] no deberá ser inferior a dieciocho años, correspondiendo definir en la legislación nacional el tipo de trabajo y los casos de excepción (artículo 3). Por otra parte, el Convenio prevé la posibilidad de que la autoridad permita que menores de edad se empleen en algunos de los trabajos restringidos, bajo condiciones particulares (artículos 6, 7 y 8).³⁸

³⁷ OIT, C138 - Convenio sobre la edad mínima, 1973 (número 138). https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312283.

³⁸ En la misma fecha que se aprobó el Convenio 138, se adoptó la Recomendación sobre la edad mínima (R.146), la cual refuerza a nivel de medidas de política, el contenido del Convenio, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312484.

1.3. Condiciones de trabajo

En materia de formación profesional, el Convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos (número 142), aprobado por la OIT el 23 de junio de 1975,³⁹ señala en su artículo 4 que:

Todo Miembro deberá ampliar, adaptar y armonizar gradualmente sus sistemas de formación profesional en forma que cubran las necesidades de formación profesional permanente de los jóvenes y de los adultos en todos los sectores de la economía y ramas de actividad económica y a todos los niveles de calificación y de responsabilidad.⁴⁰

1.4. Promoción del empleo juvenil

El Convenio sobre la política del empleo (número 122), aprobado por la OIT el 9 de julio de 1964, confería una prioridad principal a las políticas activas para la creación de empleos.⁴¹ En la Recomendación número 122, que acompañaba al Convenio, se hacía una *menção especial* a las “medidas destinadas a resolver el grave problema del desempleo entre los jóvenes, que en muchos países es un problema que adquiere mayores proporciones” (numeral 14).⁴²

Respecto a la posibilidad de que las y los jóvenes buscaran incorporarse al trabajo bajo una condición empresarial y/o emprendedora, la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas (número 189), adoptada el 17 de junio de 1998, en su numeral 16, inciso 4, señalaba que los países miembros deberían “considerar la adopción de medidas

³⁹ La Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos (núm. 195), adoptada el 17 de junio de 2004, refuerza el contenido del Convenio.

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312533..

⁴⁰ OIT, C142 - Convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312287:NO..

⁴¹ OIT, C122 - Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C122..

⁴² OIT, R122 - Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:::12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312460..

e incentivos específicos para determinadas categorías de personas que aspiran a convertirse en empresarios, [entre ellos,] los jóvenes,...”⁴³

Ahora bien, como parte de las Resoluciones de la 93ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada del 31 de mayo al 16 de junio de 2005, se destacaba la declaración de que “el logro de un trabajo decente para los jóvenes es un elemento fundamental a fin de lograr la erradicación de la pobreza y un desarrollo, crecimiento y bienestar sostenibles para todos” (numeral 2);⁴⁴ siendo el reto lograr que los jóvenes accedieran al empleo sin desplazar a otros trabajadores (numeral 3). De acuerdo con estas Resoluciones, el trabajo de los jóvenes puede revestir distintas formas y condiciones (trabajo permanente a tiempo completo o a tiempo parcial, empleos ocasionales, temporales o estacionales); no obstante, gran parte de ellos están subempleados, desempleados, o bien, trabajando en condiciones de trabajo informal, intermitente, inseguro, con pocas posibilidades de desarrollo y falta de protección social (numeral 4).

Respecto a las políticas y programas de trabajo decente para jóvenes, las Resoluciones enfatizaban que era preciso “adoptar un enfoque integrado y coherente que combine intervenciones macro y microeconómicas y que esté orientado tanto a la oferta y la demanda de mano de obra como al volumen y la calidad del empleo” (numeral 19). Asimismo, se recomendaba que los gobiernos revisaran sus políticas para asegurarse de que no fuesen “discriminatorias contra la contratación de los jóvenes” (numeral 22). Otro elemento importante era “el fomento de la iniciativa empresarial entre los jóvenes” (numeral 24).

Se le confiere especial relevancia al fomento de la empleabilidad juvenil mediante la educación, formación profesional, desarrollo de capacidades básicas, tales como la alfabetización y la aritmética elemental, los servicios del mercado de trabajo, la experiencia profesional, la concienciación de los derechos laborales y la seguridad y la salud en el trabajo (numeral 33); entre otros aspectos. El “Plan

⁴³ OIT, R189 - Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189), <https://portales.diputados.gob.mx/CEDIP/informacion-general?men=05d0ff06-23a1-4b0b-a5e8-d6a054550311&menu=Acerca%20de&lateral=false>
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312527.

⁴⁴ OIT, Resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 93ª reunión, Ginebra, 15 de junio de 2005. <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc93/pdf/resolutions.pdf>.

de Acción” de la OIT, contenido en las Resoluciones (numerales 42 a 52), centrado en los países en desarrollo, se basaba en tres pilares: i) el desarrollo de conocimientos sobre la naturaleza y las dimensiones del empleo, el desempleo y el subempleo de los jóvenes, ii) la sensibilización y iii) la asistencia técnica.

2. Regulación nacional

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta hace pocos años no hacía referencia a las personas jóvenes, más allá de lo educativo. Al respecto, el artículo 3º, en su párrafo cuarto, señala que “[e]l Estado priorizará el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos”. Ahora bien, a partir de la reforma publicada el 24 de diciembre de 2020, el artículo 4º considera en el último párrafo, que “[e]l Estado promoverá el desarrollo integral de las personas jóvenes, a través de políticas públicas con enfoque multidisciplinario, que propicien su inclusión en el ámbito político, social, económico y cultural del país”. Asimismo, para esos efectos, la ley reglamentaria “establecerá la concurrencia de la Federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Sin embargo, como se detalla en el apartado VI, a la fecha no se ha expedido dicha ley. A continuación, se comenta el contenido de los principales instrumentos vigentes más directamente relacionados con la atención de la población joven.

2.1 Ley del Instituto Mexicano de la Juventud

El 5 de enero de 1999 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (última reforma del 23 de marzo de 2022). Se destaca de esta ley que, con su aprobación, se creó el Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve), “como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica operativa y de gestión y con domicilio en la Ciudad de México” (Artículo 1). Asimismo, se delimita a la población entre 12 y 29 años, como las personas jóvenes que serán “objeto de las políticas, programas, servicios y acciones que

el Instituto lleve a cabo, sin distinción de origen étnico o nacional, género, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra” (artículo 2).

Cabe mencionar que en el artículo 3, fracción II de la Ley, se indica que el Instituto tendrá por objeto, entre otros, “[d]efinir e instrumentar una política nacional de juventud, que permita incorporar plenamente a los jóvenes al desarrollo del país”. Entre las atribuciones del Imjuve, el artículo 4, fracción XII precisa las de:

Diseñar, implementar y ejecutar, con una perspectiva de transversalidad, programas destinados al aprovechamiento de las capacidades y potencialidades de los jóvenes: en su desarrollo económico y productivo, a través de la incorporación laboral, de la asignación de fondos destinados a la generación y fortalecimiento del autoempleo donde los jóvenes tengan participación directa ya sea en su creación, desarrollo o inclusión laboral.

2.2 Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Esta ley, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 2014 (última reforma del 26 de mayo de 2023), contiene algunas referencias a las condiciones de incorporación al trabajo de las personas menores de edad, consistentes con la Ley Federal del Trabajo. Asimismo, el artículo 58 contempla en su fracción IV, que la educación deberá tener, entre sus fines, el “[o]rientar a niñas, niños y adolescentes respecto a la formación profesional, las oportunidades de empleo y las posibilidades de carrera”. Ahora bien, en el caso de las niñas, niños y adolescentes con discapacidad, el artículo 55, segundo párrafo, señala en su fracción IV, que las leyes federales y estatales deberán establecer disposiciones tendentes a brindar a esta población, entre otros, capacitación para el trabajo.

2.3 Ley Federal del Trabajo

En observancia a la normatividad laboral internacional, la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123, Apartado A, constitucional, más que incorporar regulaciones específicas para el grupo de personas

jóvenes, contiene consideraciones sobre los límites de edad para desempeñar ciertos trabajos y las condiciones especiales que el empleador deberá observar en la contratación de personas menores de edad. En el Anexo 2 se detallan los artículos de la Ley que regulan estos aspectos. A continuación, se analizan los principales elementos.

La Ley incorpora regulaciones específicas para el subgrupo de las personas con 15 años cumplidos o más, pero menores de 18 años. Esta población requiere para laborar la autorización de los padres o tutores o, a falta de ellos, del sindicato, del Tribunal, inspector del trabajo o autoridad política, además de haber terminado su educación básica obligatoria, salvo las excepciones establecidas (artículos 22 y 22 Bis), *y contar con un certificado médico que acredite su aptitud para el trabajo* (artículo 174). Asimismo, se prohíbe el trabajo de menores en actividades peligrosas, aún dentro del círculo familiar (artículo 23) o cuando se trate de la prestación de servicios fuera del país, salvo las excepciones mencionadas (artículo 29). No se permite utilizar trabajo de menores de 18 años después de las diez de la noche, en establecimientos no industriales; en expendios de bebidas embriagantes; en trabajos que afecten su moralidad, o en labores peligrosas o insalubres (artículo 175); estas últimas, de acuerdo a las consideraciones contenidas en el artículo 176.

Respecto a la jornada de trabajo para menores de 16 años, *ésta no podrá exceder* de seis horas diarias, con periodos de reposo de al menos una hora (artículo 177), además de prohibirse el trabajo de menores de 18 años en horas extraordinarias, en domingo o en días de descanso obligatorio (artículo 178). Asimismo, se regula el periodo anual de vacaciones pagadas (artículo 179) y se establecen las obligaciones por parte de aquellos patrones que tengan a su servicio a los menores de 18 años, como son, entre otras, exigir el certificado médico que acredite que están aptos para trabajar; contar con la documentación comprobatoria; distribuir las cargas de trabajo, de manera que los menores puedan cumplir sus programas escolares; proporcionarles capacitación y adiestramiento (artículo 180).

En observancia a normas internacionales relacionadas con ciertas ocupaciones o trabajos peligrosos o inconvenientes para los menores de edad, la Ley Federal del Trabajo prohíbe el trabajo en buques, como pañoleros o fogoneros, y para cualquier puesto, a menores de 16 años (artículo 191). No se puede utilizar el trabajo de menores en maniobras

de servicio público en zonas bajo jurisdicción federal (artículo 267). En el caso de trabajos del hogar, se prohíbe incorporar a menores de 15 años, y para los adolescentes mayores de 15 años, se señalan requisitos particulares: certificación médica, jornada laboral y el cuidado de que se haya concluido la educación secundaria (artículo 331 Bis). Asimismo, se prohíbe contratar menores de 18 años como trabajadores en minas (artículo 343-C).

Finalmente, interesa mencionar que el artículo 537, relativo a la figura del Servicio Nacional de Empleo (SNE), señala en su fracción VI, que esta red de servicios públicos de empleo deberá tener entre sus objetivos “diseñar, conducir y evaluar programas específicos para generar oportunidades de empleo para jóvenes y grupos en situación vulnerable”. El tema no es menor, considerando que el SNE es el instrumento público, a cargo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), para implementar las políticas activas de empleo que, como se comenta en el siguiente apartado, incluyen a las personas jóvenes en su población potencial.

3. Instrumentos de regulación subnacional

La reforma al artículo 4 constitucional de 2020 menciona en sus artículos segundo y tercero transitorios, que en un plazo no mayor a un año debería haberse expedido la Ley General en materia de personas jóvenes y 180 días posteriores a la publicación de esta ley, las legislaturas estatales haber realizado las adecuaciones requeridas a sus instrumentos normativos correspondientes. Sin embargo, a la fecha no se ha expedido dicha ley.

En el Anexo 3 se presenta una relación de la actual legislación estatal, además de los títulos, capítulos y artículos particulares que contienen referencias sobre juventud y trabajo. Se puede apreciar que en todas las entidades federativas ya existe una ley. Estas leyes estatales han sido aprobadas desde hace varios años (9 leyes entre 2003 y 2009; 20, entre 2010 y 2018, y 2, en 2020 y 2021). En 20 de las 32 entidades federativas, se les denomina Ley de la Juventud; en siete, como Ley de las Personas Jóvenes, de las Juventudes, de los Adolescentes y Jóvenes, o de las y los Jóvenes, y las cinco restantes se refieren al desarrollo integral de la juventud o a los derechos de las personas. Asimismo, en

la totalidad de las leyes estatales están contenidos preceptos que, en mayor o menor medida, hacen referencia al tema de la incorporación de la población joven al trabajo. Dados los alcances de la investigación, no se ahonda en el contenido de este articulado.

No se omite mencionar las observaciones de Olguín, en un interesante artículo publicado en *Quórum Legislativo*, respecto a la regulación subnacional relacionada con el tema de juventud. De acuerdo con la autora, la gran mayoría de las legislaciones estatales tenían en 2017 una perspectiva de atención asistencial y una visión de la persona joven como un sujeto tutelado, además de que, en algunos casos, “a pesar de ser ordenamientos de vanguardia, se trata de legislaciones meramente enunciativas”. Asimismo, se apreciaba la ausencia de un enfoque transversal y se destacaba la necesidad de una legislación general “capaz de armonizar las diversas acepciones y realidades de la juventud”.⁴⁵ Por otra parte, se reiteraba la importancia de que la nueva ley general impulsase el desarrollo integral de los jóvenes en las dimensiones personal, social, cultural, educativa, económica, política, y la observancia a los principios de igualdad, respeto e inclusión. Olguín, además, destacaba la relevancia de contar con un marco de referencia en la materia para las autoridades de los tres niveles de gobierno.⁴⁶

IV. POLÍTICAS PÚBLICAS 2018 - 2024

Entre las funciones parlamentarias de la Cámara de Diputados mexicana, se incluyen, además de la propiamente legislativa que comparte con la Cámara de Senadores, una función de control, a efecto de evaluar los resultados de las políticas públicas y otras intervenciones que realiza el gobierno. Asimismo, le corresponde una función financiera relacionada con la aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación y su seguimiento, cuya distribución funcional, programática y económica en los distintos Ramos Administrativos y Generales debe ser expresión del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, conforme a la Ley de Planeación (artículos 7

⁴⁵ Olguín Vargas, “Desarrollo e igualdad social, Legislación en materia de jóvenes”, 86-87.

⁴⁶ *Ibid.*, 170.

y 40), así como a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (artículos 16, 24 y 27). En este apartado se hace una revisión resumida de los elementos contenidos en los principales instrumentos de la actual administración, así como sus características y resultados.

1. Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024 (PND)

En el diagnóstico que fundamenta al PND, se destaca la importancia de atender las brechas en las oportunidades de estudio y empleo que enfrenta la población joven y se plantea como instrumentos primordiales de la política social en la materia, los programas *Jóvenes Construyendo el Futuro* y *Jóvenes Escribiendo el Futuro*. Lo anterior, se fundamenta en el principio rector de “No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera”, al hacer referencia específica al derecho de los jóvenes a tener un lugar en el mundo.⁴⁷ Asimismo, bajo el principio de que “No puede haber paz sin justicia”, se “plantea como prioridades restarle base social a la criminalidad mediante la incorporación masiva de jóvenes al estudio y al trabajo para apartarlos de conductas antisociales; recuperación del principio de reinserción social”.⁴⁸

En las siguientes secciones, además del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, se analiza el Programa Nacional de Juventud 2021 – 2024, así como el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) de la STPS, que desde hace varios años conjunta las políticas activas de mercado de trabajo federales con distintas poblaciones objetivo, entre ellas, las personas jóvenes. No se incluye el programa Jóvenes Escribiendo el Futuro, por su objetivo mayormente vinculado con el tema educativo.

2. Programa Nacional de Juventud 2021 – 2024

El Programa Nacional de Juventud 2021 – 2024 se aprobó y publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2021 y está a cargo del Imjuve. En materia de incorporación al trabajo de las y los jóvenes, se destaca en el Programa el Objetivo prioritario 5 “Facilitar los

⁴⁷ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024, 10.

⁴⁸ *Ibid.*, 11.

procesos de emancipación y construcción de autonomía de las personas jóvenes para fortalecer la continuidad de su curso de vida” y, en particular, la Estrategia prioritaria 5.1 “Promover el ejercicio del derecho al trabajo digno para todas las juventudes, a fin de generar condiciones propicias para la adecuada continuidad de su curso de vida”.

En esta estrategia se identifican seis acciones puntuales dirigidas a las y los jóvenes: 5.1.2 Fortalecer el Servicio Nacional de Empleo a través de la generación de una oferta específica de empleos (a cargo de la STPS); 5.1.3 Generar programas e incentivos para la incorporación al trabajo formal (STPS); 5.1.7 Impulsar el reconocimiento y la certificación de competencias adquiridas a través de la experiencia laboral (Secretaría de Educación Pública e Imjuve); 5.1.8 Estimular el reconocimiento social y la regulación del trabajo doméstico no remunerado y los sistemas de cuidados (STPS, Secretaría de Bienestar e Imjuve); 5.1.9 Promover correspondencia y colaboración entre instituciones educativas y centros de trabajo para una transición dinámica entre la vida escolar y la vida laboral (STPS, SEP e Imjuve), y 5.1.10 Impulsar diagnósticos, análisis, estudios e investigaciones sobre la situación del empleo joven (STPS e Imjuve).

En la Tabla 3 se aprecia que el presupuesto aprobado al Instituto ha tenido diversos ajustes entre 2019 y 2023, destacando la reducción de 69.3% en el primer año de la actual administración respecto a 2018. En particular, el programa E016, “Articulación de las políticas públicas integrales de juventud”, redujo en más de la mitad su importancia relativa en el presupuesto y los subsidios a programas de jóvenes prácticamente desaparecieron, salvo un monto menor aprobado para 2020.

Ahora bien, se destacan dos acciones particulares del Instituto para el apoyo al empleo juvenil: la Red de Estrategias de Economía Social (REDES) y los Nodos Territoriales. En el primer caso, se trata de un conjunto de acciones para contribuir al bienestar de una cultura económica, financiera y de emprendimiento de las personas jóvenes, a través de educación e inclusión económica y financiera, con dos estrategias: la ruta de acompañamiento para la innovación y la creación de emprendimientos en economía social, y el desarrollo de proyectos locales de economía social (capital semilla a personas jóvenes). En el caso de los Nodos Territoriales, se busca incentivar la participación de las

y los jóvenes en acciones de bienestar, desarrollo social y ciudadanía, en proyectos prioritarios del Gobierno como son el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec y el Tren Maya.⁴⁹

Tabla 3. Presupuesto aprobado al Imjuve y a la STPS, por programas seleccionados, 2018 - 2023*

RAMO / PROGRAMA	DENOMINACIÓN	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ramo 20 (VUY)	Instituto Mexicano de la Juventud	312.0	95.9	122.7	111.2	115.3	122.0
Programa E016	Articulación de políticas públicas integrales de Juventud	198.7	28.7	23.6	21.5	22.3	23.6
	%	63.7%	29.9%	19.3%	19.4%	19.4%	19.3%
U008	Subsidios a programas para jóvenes	36.8	0.0	9.7	0.0	0.0	0.0
	%	11.8%	0.0%	7.9%	0.0%	0.0%	0.0%
Ramo 14	Trabajo y Previsión Social	4,037.0	43,269.1	28,860.7	23,799.9	25,384.4	27,118.7
Programa S043	Programa de apoyo al empleo (PAE)	975.4	722.9	704.9	55.5	56.8	59.8
	%	24.2%	1.7%	2.4%	0.2%	0.2%	0.2%
Programa U280	Jóvenes construyendo el futuro		40,000.0	24,956.7	20,600.1	21,696.6	23,090.5
	%		92.4%	86.5%	86.6%	85.5%	85.1%

* Cifras en millones de pesos

Fuente: Elaboración propia, con base en información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto de Egresos de la Federación (varios ejercicios fiscales).

3. Programa de Apoyo al Empleo (PAE)

El gobierno mexicano ha instrumentado en los últimos 40 años un conjunto de políticas activas de mercado de trabajo (PAMT), operadas principalmente por la STPS, a través del SNE, con sus oficinas regionales en todas las entidades federativas del país. El impulso de las PAMT ha obedecido al convencimiento de que éstas son la alternativa más sostenible a largo plazo para atender las brechas de desarrollo en materia de trabajo; lo que ha sido coincidente con la visión de organismos internacionales como la OIT, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el BM y el BID, que han brindado apoyo técnico y/o financiero para ello.

⁴⁹ Instituto Mexicano de la Juventud, “Red de Estrategias de Economía Social – REDES” y “Nodos Territoriales (páginas electrónicas consultadas el 10 de diciembre, 2023), <https://www.gob.mx/imjuve/acciones-y-programas/red-de-estrategias-de-economia-social-redes>, y <https://www.gob.mx/imjuve/acciones-y-programas/nodos-territoriales>.

Las PAMT se han orientado principalmente al mejoramiento en la operación de los mercados de trabajo con el SNE, la capacitación para y en el trabajo de las personas desempleadas y algunos apoyos menores a emprendimientos productivos. Desde inicios del presente siglo, estas acciones se han conjuntado en el PAE, que es un programa presupuestario de la STPS, que había venido ejerciendo recursos tanto para la operación del SNE, como subsidios a la población desocupada y subocupada, incluyendo a personas jóvenes.

En el Anexo 4 se resumen las principales características del PAE, de acuerdo con sus *Reglas de Operación* vigentes para el ejercicio fiscal 2023, así como el comparativo con el ejercicio fiscal 2018. Al respecto, se destaca que el objetivo general de este Programa consiste en “lograr la inserción en un empleo formal de buscadores de trabajo, mediante acciones de intermediación y movilidad laborales, con atención preferencial a quienes enfrentan mayores barreras de acceso al empleo”. De manera que el PAE no se orienta exclusivamente a personas jóvenes, sino a todas aquellas personas buscadoras de trabajo que tengan 18 años cumplidos o más y que cumplan con criterios de focalización de los distintos subprogramas, con una población objetivo-estimada de 1.5 millones de personas.

Actualmente el Programa opera dos Subprogramas: Intermediación y Movilidad Laborales, con servicios de información sobre vacantes disponibles, el registro local, gestión y acompañamiento en el reclutamiento y selección, entre otros. El Programa no otorga apoyos económicos, a diferencia de lo observado hasta 2018, cuando se proporcionaban becas económicas durante el periodo de capacitación, ayuda de transporte, seguro de accidentes, apoyos a emprendimientos productivos, para la movilidad laboral, entre otros. Estos apoyos desaparecieron a partir de la reducción importante de los recursos presupuestarios del Programa y, en el caso de la población joven, el subsidio para impulsar la inserción al trabajo se ha venido otorgando a través del programa Jóvenes Construyendo el Futuro.

Tal como se mostró en la Tabla 3, a partir de 2019 se redujo el presupuesto aprobado al PAE, de 975.4 millones de pesos (mdp) en 2018 a 722 mdp. Para 2023, el presupuesto es de tan solo 59.8 mdp, lo que ha significado la eliminación de todos los apoyos económicos

vía subsidios a las personas desocupadas y subocupadas, así como el drástico ajuste desde 2021 de los recursos de apoyo a la red de oficinas del SNE. La importancia relativa del Programa en el presupuesto aprobado a la STPS pasó de 24.2% en 2018 a 0.2% en 2023.

Dada la reducción presupuestaria, en la Tabla 4 se observa que entre 2018 y 2023, la población atendida por el Programa se redujo en 2.8 millones de personas (15.2% anual promedio). Los servicios de intermediación laboral, incluyendo bolsa de trabajo y portal del empleo que atienden la demanda directa de oportunidades de trabajo se contrajeron fuertemente. Modalidades de atención como Bécate (capacitación de corto plazo), Fomento al Autoempleo y Repatriados Trabajando, desaparecieron. No obstante, los servicios de fortalecimiento a la empleabilidad e inserción en un empleo formal para los egresados del programa Jóvenes Construyendo el Futuro se empezaron a instrumentar a partir de 2022 y la población atendida con el Observatorio Laboral tuvo un repunte importante.

Tabla 4. Población atendida por el Programa de Apoyo al Empleo a nivel nacional 2018 – 2023 (número de personas)

SUBPROGRAMAS DE ATENCIÓN ^a	2018	2019	2020	2021	2022	2023 ^b	Variación 2023 v.s. 2018 ^c	
							Absoluta	TMCA%
TOTAL	5,067,488	5,657,918	1,487,172	1,457,347	1,519,474	2,219,078	- 2,848,410	-15.2
1. Servicios de Vinculación Laboral (Intermediación Laboral) ^d	4,841,583	5,489,974	1,430,910	1,418,884	1,395,334	2,023,153	- 2,818,430	-16.0
1.1 Bolsa de trabajo	1,714,258	1,499,884	488,353	610,342	686,750	720,198	- 994,060	-15.9
1.2 Portal del empleo	1,938,602	1,241,247	896,243	739,429	465,776	1,010,859	- 927,743	-12.2
1.3 Ferias de empleo	406,214	259,204	46,314	69,113	170,856	159,268	- 246,946	-17.1
1.4 Servicio de atención telefónica	365,827	1,560,722	204,013	176,674	123,411	107,060	- 258,767	-21.8
1.5 Observatorio laboral	20,812	534,994	795,891	1,485,598	1,428,918	1,008,500	987,688	117.3
1.6 Talleres para buscadores de empleo y empleadores	202,731	226,696	55,249	63,962	79,613	68,219	- 134,512	-19.6
1.7 Abriendo espacios (personas con alguna discapacidad)	193,139	167,227	71,463	82,369	110,285	111,214	- 81,925	-10.5
2. Movilidad laboral	67,160	65,995	43,188	38,463	52,188	63,097	- 4,063	-1.2
2.1 Interna - sector agrícola	41,299	38,808	13,873	8,147	13,633	15,721	- 25,578	-17.6
2.2 Trabajadores agrícolas migratorios al Canadá	25,861	27,187	25,367	25,239	26,057	26,590	729	0.6
2.3 Externa - agrícola y no agrícola			3,948	5,077	12,498	20,786	16,838	74.0
3. Bécate (capacitación de corto plazo)	146,205	94,791	13,074	0	0	0	- 146,205	-100.0
4. Fomento al autoempleo (emprendimientos productivos)	8,834	7,158	0	0	0	0	- 8,834	-100.0
5. Repatriados trabajando (atención a connacionales)	3,706	0	0	0	0	0	- 3,706	-100.0
6. Vinculación con Programa Jóvenes Construyendo el Futuro					71,952	132,828	60,876	84.6
6.1 Fortalecimiento a la empleabilidad					2,499	4,105	1,606	64.3
6.2 Inserción en un empleo formal					71,952	132,828	60,876	84.6

a/ La numeración, orden y agrupación de los Subprogramas y sus acciones corresponde a una clasificación propia, para fines comparativos y una mayor claridad.

b/ Estimados, a partir de la meta 2023 y el avance enero - noviembre

c/ En el caso de las modalidades que no existían en 2018, la variación absoluta y la TMCA se calculan a partir de año en el que comienzan a operar.

d/ La población atendida en los Servicios de Vinculación Laboral en el año 2018 y 2019 resultan de la suma de los numerales 1.1 al 1.7; a partir del año 2020 sólo se consideran: Bolsa de trabajo, Portal del empleo, Ferias de empleo e Inserción en un empleo formal (numeral 6.2), a efectos de no duplicar registros.

Fuente: Elaboración propia, a partir de información de la STPS.

4. Programa Jóvenes Construyendo el Futuro

De acuerdo al PND, el programa Jóvenes Construyendo el Futuro tiene el propósito de que personas entre 18 y 29 años de edad, que no se encuentren estudiando ni trabajando, reciban capacitación laboral y reciban una beca mensual para que se integren por un año en empresas, instituciones públicas u organizaciones sociales, para desarrollar habilidades y generar experiencia laboral, que mejoren su empleabilidad.⁵⁰ En el Anexo 4 se presenta información del programa, de acuerdo a sus Reglas de Operación vigentes para el ejercicio fiscal 2023, así como el comparativo con los Lineamientos expedidos en 2019, primer año de su operación.

Se destaca que el programa da prioridad a las y los jóvenes registrados que habiten en municipios con alto índice de rezago social, con alta incidencia delictiva y a integrantes de grupos históricamente discriminados, entre los cuales se encuentran las y los jóvenes indígenas y afromexicanos. Sin embargo, la información disponible del programa no permite validar la atención a esta prioridad.

Mediante el Programa, se otorga a los jóvenes beneficiarios capacitación en un centro de trabajo hasta por 12 meses; una beca de \$6,310 mensuales; seguro médico a través del IMSS, y constancia de la formación recibida y las habilidades desarrolladas. Las características y apoyos del programa no han variado en forma importante en comparación con los Lineamientos de 2019, salvo por el monto de la beca mensual, la cual prácticamente se duplicó, en concordancia con el incremento observado en el salario mínimo durante estos años. No se omite mencionar el hecho de que actualmente este apoyo es superior al que reciben los jóvenes beneficiarios de una beca para que continúen sus estudios, lo que pudiera estar generando un efecto “perverso” entre algunas personas jóvenes, que prefieran abandonar la escuela para acceder al apoyo económico ofrecido por el Programa.⁵¹

⁵⁰ Presidencia de la República, *op.cit.*, 39.

⁵¹ Al respecto, cabe mencionar que el monto de la beca que ofrecía Jóvenes Escribiendo el Futuro en 2023 era de \$2,575.00 mensuales hasta por 10 meses en un ejercicio fiscal y hasta un máximo de 45 mensualidades por becario. El Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez otorga una beca de \$840 mensuales durante 10 meses y la Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez consta de \$800 mensuales hasta por un ejercicio fiscal. Coneval, “Fichas de Monitoreo y Evaluación”, https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Ficha_Monitoreo_Evaluacion.aspx.

Tal como lo evidenció la Tabla 3, se aprecia que los recursos presupuestarios aprobados a este Programa en su primer año de operación (40,000 mdp) superaron en casi 9 veces el presupuesto aprobado a toda la STPS en 2018, lo que se considera que constituye una importante distorsión institucional; máxime que en la operación del Programa no se incorporó a la red de servicios públicos de empleo del SNE, con más de 40 años de presencia en todas las entidades federativas del país. De 2020 a 2023 se redujeron los recursos del Programa en casi la mitad, aun así, representaron alrededor de 86% de todo el presupuesto de la STPS. Respecto a los resultados del Programa, no se encuentra disponible información en el sitio electrónico de la STPS y aunque en el 5° Informe de Gobierno 2022 – 2023 se presentan datos por género, grupos de edad, escolaridad y tipo de organización que otorgó la capacitación, así como un desglose por entidad federativa, se requiere mejorar el detalle de las cifras para un mejor análisis del Programa.⁵²

A manera de conclusión se puede afirmar que las acciones de apoyo a jóvenes buscadores de empleo, a través del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, son adecuadas y forman parte de las PAMT que inciden en causales sustantivas del desempleo y subempleo juvenil. Sin embargo, el hecho de que se haya asignado una cantidad muy alta de recursos sin aparentemente los controles institucionales suficientes trajo consigo problemas de efectividad, eficiencia y transparencia, en los primeros años de operación; aspecto que es menester evaluar integralmente.⁵³

El hecho de que, en contraparte, se hayan reducido en forma significativa los recursos del SNE, genera no sólo limitaciones sustantivas al cumplimiento de las funciones de esta importante institución en el ámbito de la acción pública de promoción y apoyo al empleo, sino también restricciones en la atención de otros grupos de

⁵² De acuerdo a la “Ficha de Evaluación 2021-2022” del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, elaborada por Coneval, entre las debilidades del mismo se señala que “Diversas variables contempladas en los indicadores de desempeño no son públicas, por lo que no es posible replicar el cálculo”, s. p.

⁵³ En una evaluación de diseño realizada en 2020, se detectaron aspectos de mejora en los diferentes documentos que conformaban el diseño del programa (diagnóstico, árbol de problema, Reglas de Operación y en la Matriz de Indicadores de Resultados). Asimismo, se recomendaba recolectar datos sobre variables socioeconómicas que permitieran identificar de manera más amplia el perfil de los beneficiarios, para conocer si efectivamente se estaba llegando a todos los grupos prioritarios del programa. Coneval. *Evaluación de diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020*, 69, 71 y 72.

población con problemas de acceso al trabajo, como son las personas adultas mayores, con alguna discapacidad, migrantes, preliberados, entre otras. Asimismo, la alta concentración de recursos en una sola política activa de empleo deja de lado otras estrategias relevantes. Tal es el caso de los apoyos al emprendedurismo juvenil que, como afirma Sierra Romero, constituye una política pública factible para lograr la inserción laboral de los jóvenes y mejorar sus condiciones de trabajo, como se ha documentado en diversas experiencias internacionales y, con algunas limitaciones, en algunos casos nacionales.⁵⁴

Asimismo, como destaca la OIT, existen experiencias locales exitosas de atención integral a las y los jóvenes desempleados y subempleados, como es el programa La Comuna, operado por la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México hace algunos años. Este programa planteó una estrategia integral de intervención a nivel comunitario, que buscaba la incorporación y reinserción laboral de esta población, en condiciones de dignidad, dando relevancia a la atención de problemáticas personales, emocionales, familiares, de salud, capacitación, educación, derechos humanos y cultura.⁵⁵

V. TRABAJOS PARLAMENTARIOS EN LAS LXIV Y LXV LEGISLATURAS

A efecto de identificar las características y alcances de los trabajos legislativos recientes realizados al interior de la Cámara de Diputados, se llevó a cabo una revisión detallada de la información disponible en la *Gaceta Parlamentaria*, correspondiente a las LXIV y LXV Legislaturas. Esta búsqueda permitió identificar la documentación referida tanto a las agendas legislativas de los grupos parlamentarios, como a las iniciativas presentadas, relacionadas con el tema de juventud e incorporación al trabajo, así como condiciones laborales bajo las cuales las y los jóvenes, que trabajan en forma subordinada, desempeñan su actividad productiva. A continuación, se resumen los principales resultados.

⁵⁴ Sierra Romero, *op. cit.*, 135-136.

⁵⁵ OIT, *op. cit.*, 28-32.

1. Agenda legislativa

Conforme al artículo 26, numeral 4, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en la primera sesión de cada periodo ordinario, cada grupo parlamentario deberá presentar la agenda legislativa que abordará durante el transcurso de dicho periodo. Con base en la revisión de las agendas de los grupos parlamentarios de la LXV Legislatura se identifican diversas temáticas relacionadas en forma directa e indirecta con el tema objeto de la investigación.⁵⁶

A manera de síntesis, se concluye que los grupos parlamentarios realizaron distintos planteamientos que pueden englobarse en tres áreas de intervención pública: i) mayores oportunidades laborales para los jóvenes; ii) acceso y permanencia en instituciones públicas de educación media superior y superior, y iii) acciones afirmativas de impulso al deporte y a la participación política. Inclusive, pareció haber cierto consenso entre varias fuerzas políticas en cuanto a la necesidad de impulsar una nueva ley general en materia de personas jóvenes, que promoviera y facilitara su participación en los diversos ámbitos de la vida nacional. Lo anterior, especialmente a partir de la reforma constitucional de 2020; la cual, como se ha comentado, incluyó en su segundo transitorio que deberá emitirse una ley general de juventud, a partir de la cual los congresos estatales armonicen sus distintas leyes en la materia, a efecto de avanzar en contar con un marco normativo nacional.

2. Proceso legislativo de la LXIV Legislatura

De acuerdo con la revisión realizada y como se detalla en el Anexo 6, se identificaron en la LXIV Legislatura 25 iniciativas relacionadas directa o indirectamente con el tema de juventud y trabajo. El mayor número de estas iniciativas provinieron de los grupos parlamentarios de Morena (6), PAN (6) y PRD (4). Una mayoría de las iniciativas correspondieron a modificaciones y/o adiciones a la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (6), seguidas de planteamientos sobre una nueva ley general

⁵⁶ Cabe mencionar que, al cierre de esta investigación, sólo estaban disponibles en el sitio electrónico de la Cámara de Diputados las agendas legislativas de los primeros dos años y dos periodos ordinarios de sesiones de la LXV Legislatura.

en materia de personas jóvenes, incluyendo el tema de un fondo para el fomento para el desarrollo de emprendedores, abordado por el PRI.

Otras iniciativas correspondieron a propuestas de reformas constitucionales (3); a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (3); a la Ley del Impuesto sobre la Renta (2), y a la Ley Federal del Trabajo (2). Asimismo, se presentaron iniciativas únicas para modificar o adicionar preceptos normativos de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, la Ley de Cinematografía y a la legislación en materia del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes y de Ejecución Penal. Llama la atención que todas estas iniciativas han permanecido en las comisiones a las cuales fueron turnadas, sin dictaminación o fueron retiradas por el o la diputada promovente.

Cabe comentar la iniciativa de reforma a la Ley Federal del Trabajo, presentada por el PAN en junio de 2018, la cual planteaba fomentar la incorporación de los jóvenes al ámbito laboral, así como la protección especial a menores de edad, enfatizando la importancia de la capacitación y del adiestramiento como mecanismos para adquirir experiencia laboral, así como la participación del SNE como autoridad responsable de su difusión y fomento. Asimismo, en diciembre de 2019, una iniciativa de este mismo grupo buscaba garantizar la seguridad social, así como la obligación de los patrones de otorgar las prestaciones correspondientes a menores de 18 años contratados.

Las iniciativas de modificación a la Ley del Impuesto sobre la Renta se orientaban a incluir un estímulo fiscal para las empresas que contratasen a personas jóvenes, al igual que el caso de la Ley de Cinematografía. Por su parte, las reformas propuestas a la Ley del Imjuve, planteaban aspectos de fortalecimiento institucional y promoción de la participación política de las y los jóvenes.

En particular interesa comentar sobre las cinco iniciativas presentadas por legisladores y legisladoras de distintos grupos parlamentario para aprobar una nueva ley general de personas jóvenes. Al respecto, se destacan los siguientes preceptos normativos relacionados con la incorporación al trabajo:

- **Diputado Jesús Fernando García Hernández; Ley General de los Derechos de los Jóvenes.** Otorgar al Imjuve mayores facultades para impulsar el

empleo de los jóvenes (artículo 55), mediante programas que permitan el aprovechamiento de las capacidades y potencialidades de los jóvenes, en su desarrollo económico y productivo, a través de la incorporación laboral, la asignación de fondos destinados a la generación y fortalecimiento del autoempleo donde los jóvenes tengan participación directa en su creación, desarrollo o inclusión laboral (artículo 62, fracción XII).

- **Diputado Alejandro Viedma Velázquez; Ley General de las Personas Jóvenes.** Que las personas jóvenes gocen del derecho al trabajo. Las autoridades, en el ámbito de su competencia, deberán implementar acciones, políticas y estrategias que promuevan la inclusión laboral de las personas jóvenes (artículo 22).
- **Diputado Edgar Guzmán Valdez; Ley General en Materia de Personas Jóvenes.** Incluir el derecho de las personas jóvenes al trabajo en condiciones dignas (artículo 10, fracción XIII); el derecho al acceso a la capacitación para el primer empleo (artículo 34); a la igualdad de oportunidades en términos de inserción, remuneración, promoción y condiciones de trabajo (artículo 35); igualdad de derechos laborales y sindicales (artículo 36); derecho a la protección social (artículo 38); al acceso no discriminatorio a la formación profesional y técnica inicial, continua, pertinente y de calidad, que permita su incorporación al trabajo (artículo 40), así como la consideración dentro de la política nacional de mecanismos para la inclusión de las personas jóvenes con discapacidad, al ámbito laboral, profesional, social y de las tecnologías de la información (artículo 63, fracción XIII).
- **Diputada Reyna Celeste Ascencio Ortega e integrantes de la Comisión de Juventud y Diversidad Sexual; Ley General en Materia de Personas Jóvenes.** Desarrollo económico y productivo de las personas jóvenes, a través de la incorporación laboral, de la asignación de fondos destinados a la generación y fortalecimiento del autoempleo donde los jóvenes tengan participación directa ya sea en su creación, desarrollo o inclusión laboral (artículo 13, fracción XII); el derecho al trabajo digno y a la seguridad social (artículo 27).
- **Diputada Norma Adela Guel Saldívar; Ley del Fondo para el Fomento para el Desarrollo de los Jóvenes Emprendedores.** Fomentar la

creación, desarrollo, asistencia, investigación, difusión y sustentabilidad de proyectos empresariales generados por la juventud (artículo 5); que la STPS promueva y desarrolle programas de capacitación al emprendimiento juvenil (artículo 10), así como dar preferencia en los apoyos a los emprendedores que desarrollen proyectos que permitan generar empleos para más jóvenes, especialmente en áreas rurales (artículo 19).

Por otra parte, cabe mencionar que algunas de estas propuestas presentan particularidades respecto a la Ley vigente del Imjuve. Tal es el caso de la iniciativa del Diputado García Hernández, que en el artículo 55 de la nueva ley, replica el contenido del artículo 3° de la Ley del Instituto, lo que resulta en una redundancia normativa. En contraste, la propuesta de la Diputada Reyna Celeste Ascencio Ortega e integrantes de la Comisión de Juventud y Diversidad Sexual, incluyen en su propuesta como artículo segundo transitorio, la abrogación de la Ley del Imjuve, con lo que se evita la duplicación de contenidos con la nueva Ley.

3. Proceso legislativo de la LXV Legislatura

Con respecto a la LXV Legislatura, en el Anexo 7 se detallan las 66 iniciativas relacionadas directa o indirectamente con el tema de juventud y trabajo, las cuales casi triplican las identificadas en la LXIV Legislatura. El mayor número de estas iniciativas fueron presentadas por los grupos parlamentarios de Morena (24), PAN (15), Movimiento Ciudadano (10) y PRI (10). Una mayoría de iniciativas corresponden a modificaciones y/o adiciones a la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (22), seguidas de planteamientos sobre una nueva ley general en materia de personas jóvenes (8). Asimismo, también se plantean reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta (3), a efecto de considerar estímulos fiscales a la contratación de jóvenes, así como a la Ley Federal del Trabajo (3). Llama la atención la propuesta de tres iniciativas para reformar la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y tres relativas a la Ley de Partidos Políticos, las cuales se orientan a promover la participación de las y los jóvenes en la vida política, que de alguna manera también corresponde con una opción laboral.

El resto de las iniciativas proponen reformar el marco normativo

en una amplia diversidad de materias, como son población, ciencia y tecnología, desarrollo rural, economía y desarrollo sociales, forestal, seguridad social, entre otras. Esta diversidad da cuenta de la creciente relevancia del tema para el órgano legislativo.

En particular, cabe comentar que las reformas a la Ley del Imjuve se orientan principalmente a fortalecer las capacidades institucionales del Instituto; atender el problema de las condiciones de vida de los jóvenes migrantes en el extranjero; lograr la paridad de género; apoyar el acceso a una vivienda digna y el reingreso a la escuela de jóvenes de escasos recursos; distinguir a los distintos subgrupos de edad de jóvenes; la inclusión de jóvenes con discapacidad, indígenas y afrodescendientes. Resulta interesante esta diversidad, cuando en forma paralela se discute una nueva ley de juventudes, la cual necesariamente deberá considerar su coherencia y armonización con el marco normativo del Instituto.

En materia laboral, las reformas propuestas a la Ley Federal del Trabajo buscan fomentar la inclusión de las personas jóvenes mediante políticas que incidan en la contratación, ascenso y capacitación, así como el acceso al sistema de ahorro para el retiro. En este sentido, se plantea también una reforma a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por lo que se refiere a las iniciativas presentadas por legisladores y legisladoras de distintos grupos parlamentario para aprobar una nueva ley general de personas jóvenes,⁵⁷ se distinguen los siguientes preceptos normativos mayormente relacionados con el tema de la incorporación al trabajo de los jóvenes:

- **Integrantes del Grupo Parlamentario del PAN; Ley General de Juventud.** Regular el derecho a la protección social de las personas jóvenes (artículo 31); proteger su derecho a un trabajo digno, con pleno apego a la perspectiva de género y al principio de no discriminación, tanto en la vinculación laboral, capacitación y autoempleo e inserción laboral, como respecto a las garantías y derechos laborales (artículo 32); el mandato de la STPS para impulsar programas y acciones de fomento al empleo

⁵⁷ Si bien se registran ocho iniciativas, dos de ellas corresponden a la misma iniciativa, presentada por la diputada Karla Ayala Villalobos en dos momentos (12 de julio de 2021 y 8 de febrero de 2022).

juvenil y tutelar sus derechos (artículo 48), e implementar una estrategia de desarrollo integral, transversal y permanente (artículo 56).

- **Diputado Rodrigo Samperio Chaparro; Ley General de Juventudes.** Se reconozcan los derechos humanos de las personas jóvenes, contemplando la inclusión laboral (artículo 7, fracción II).
- **Diputada Karla Ayala Villalobos; Ley General de Juventudes (dos iniciativas en el mismo sentido en 2021 y 2022).** Promover la participación de las y los jóvenes en diversos ámbitos de la vida pública, como es el empleo (artículo 6, fracción V); derecho a seleccionar el campo de estudio de su preferencia y laborar en él (artículo 15, fracción II); derecho a una educación suficiente y de calidad, que les permita incorporarse de manera reflexiva, tolerante, crítica, propositiva y activa al mundo laboral (artículo 25); mantener actualizados los planes de estudio, en relación con los requerimientos del mercado de trabajo a nivel técnico y profesional (artículo 28); que se incrementen las opciones educativas para los jóvenes que trabajan, consolidar los sistemas de educación técnica y no escolarizada (artículo 29); el derecho de las personas jóvenes a ser ocupadas en igualdad de oportunidades de trabajo remunerado, de acuerdo a sus intereses y conocimientos, generar ingresos que correspondan al trabajo desempeñado y satisfacer sus necesidades personales y de su familia (artículo 33); acceso a trabajos acordes a sus capacidades (artículo 34); garantizar programas de capacitación permanentes (artículo 36); incentivos para que los jóvenes desarrollen proyectos de microempresas (artículo 37); que la STPS vele por el respeto a las condiciones y derechos laborales (artículo 38); apoyar a los jóvenes de la calle y en la calle (artículo 43); atender a jóvenes migrantes mexicanos que buscan trabajo (artículo 70); que las personas jóvenes con alguna discapacidad reciban capacitación y apoyo para su incorporación al trabajo (artículo 74), y contemplar también a las y los jóvenes del sector agrario (artículo 81).
- **Diputada Ana Lilia Herrera Anzaldo; Ley General de Juventudes.** El derecho de las personas jóvenes a un trabajo digno y bien remunerado, a la igualdad de oportunidades de empleo y condiciones de trabajo (artículo 9); derecho a emprender y generar sus propias fuentes de empleo, a la capacitación, al reconocimiento laboral y a la estabilidad en el trabajo

(artículo 10); instrumentar una política nacional de la juventud en los tres ámbitos de gobierno, que garantice la formación y la inserción laboral en condiciones adecuadas (artículo 14).

- **Diputados Rodrigo Samperio Chaparro y Jorge Álvarez Máñez; Ley General de Juventudes.** Que las personas jóvenes cuenten con el reconocimiento de sus derechos humanos, contemplando la inclusión laboral (artículo 7, fracción II).
- **Diputado Manuel Alejandro Robles Gómez; Ley General de Integración de las y los Jóvenes al Mercado Laboral.** Propiciar la capacitación de las y los jóvenes para su participación en el mercado laboral (artículo 1); obligación de las autoridades laborales de los tres niveles de gobierno para promover e impulsar la integración de las y los jóvenes al trabajo (artículo 2); que la STPS promueva con los centros de trabajo la capacitación de los jóvenes (artículo 4); son derechos de las y los aprendices y beneficiarios recibir capacitación, bajo la guía de un tutor hasta por doce meses, recibir la constancia de capacitación, ser informado por el SNE sobre los servicios de intermediación y movilidad laboral (artículo 17).
- **Diputada Reyna Celeste Ascencio Ortega; Ley General en Materia de Personas Jóvenes.** Para el cumplimiento de su objeto el Imjuve tendrá, entre otras atribuciones, la de diseñar, implementar y ejecutar, con una perspectiva de transversalidad, programas destinados al aprovechamiento de las capacidades y potencialidades de los jóvenes (artículo 13, fracción XII); las personas jóvenes tendrán derecho al trabajo digno y a la seguridad social (artículo 26).

En las iniciativas de la LXV Legislatura también se presentan algunas particularidades respecto a la Ley vigente del Imjuve. Es el caso de la propuesta de las y los diputados del PAN, cuyos artículos 63 y 64 resultan redundantes con respecto a los artículos 1º y 4º, fracción XII de la Ley del Imjuve, respectivamente. En el caso de la iniciativa del Diputado Samperio, pudiera requerirse una modificación a la Ley del Instituto, para remitir a la nueva Ley que precisa algunas facultades. De igual manera, llama la atención en la propuesta de la Diputada Karla Ayala la inclusión de los artículos 129 y 130, que hacen referencia al

contenido de la Ley del Instituto, lo que pudiera sugerir que mejor se abrogara dicha ley y su contenido formara parte, con las debidas reservas, de la nueva ley.

En el apartado de conclusiones, se integran las consideraciones sobre los trabajos legislativos de las dos últimas legislaturas respecto a la incorporación al trabajo de la población joven. En particular, se ahonda en la discusión sobre la pertinencia y características de la nueva ley y la posible abrogación de la Ley del Imjuve, a la luz de las conclusiones de los apartados anteriores.

VI. CONCLUSIONES

La falta de oportunidades de trabajo para la población joven y la marcada desigualdad en su disponibilidad es un problema público que rebasa el horizonte de regulación del mercado y demanda la intervención gubernamental y de la sociedad civil.⁵⁸ La persistencia del desempleo y subempleo estructurales a escala mundial se han agudizado en los últimos años por la crisis económica resultado de las medidas sanitarias adoptadas frente a la pandemia de COVID 19, así como por la inestabilidad derivada de los conflictos bélicos en Ucrania y Medio Oriente.

La juventud es una etapa por sí misma y no un mero periodo de transición, en la cual se superponen estadios distintos, en la medida en que confluyen en la vida de las personas diversas trayectorias en el paso a su etapa adulta, como es su salida de la escuela y entrada al mercado de trabajo; su separación de los lazos familiares primarios y la constitución de una propia familia. En este contexto, conforme al marco normativo en México y consideraciones internacionales, la investigación adoptó el rango de 15 a los 29 años de edad, para definir al grupo de personas objeto de estudio, armonizando la legislación laboral y la Ley del Imjuve.

Como causas estructurales del desempleo y subempleo juveniles, persisten como relevantes las altas tasas de deserción escolar, la carencia de competencias laborales de las y los jóvenes respecto a los requerimientos del mercado de trabajo, su falta de experiencia laboral,

⁵⁸ Sierra Romero, *op. cit.*, 131.

así como de conocimientos y estrategias para la búsqueda de empleo, la discriminación que enfrentan por su edad y condición socioeconómica. Asimismo, como resultado de las bajas tasas de crecimiento económico y su alta concentración, la creación de fuentes de trabajo formales para las y los jóvenes es insuficiente, lo que, junto con sus limitaciones técnicas y económicas para emprender proyectos productivos propios, obligan a que parte importante de esta población se ocupe en actividades informales.

La disminución en las tasas de natalidad y mortalidad en México han significado en las últimas décadas un “bono demográfico” en términos de una mayor proporción de población en edades productivas; sin embargo, se estima que a partir del año 2030 esta tendencia se revierta, lo que podría traer consigo presiones importantes en los sistemas de seguridad social. La participación de las personas jóvenes en el mercado de trabajo se ha incrementado, especialmente en el caso de las mujeres; no obstante, persisten diferencias de género en la calidad de los trabajos a los que acceden las y los jóvenes. Si bien la investigación no ahondó en las diferencias urbano-rural, estudios en la materia denotan un mayor rezago y barreras de ingreso al trabajo entre la población joven que habita en las localidades rurales.

Las tasas de desempleo juveniles han tendido a disminuir, tanto en hombres como en mujeres, pero se mantienen por encima de la media. El desempleo sigue afectando en mayor medida a las mujeres jóvenes, especialmente en el rango de 15 a 19 años. Por su parte las tasas de subempleo juveniles, en términos de jornada laboral (“subempleo visible o abierto”) aumentaron de 2018 a 2023, aunque son menores al promedio de la población y más altas entre los hombres.

Otros indicadores de precariedad laboral son la proporción de la población joven ocupada que no recibe algún ingreso por su actividad; el porcentaje de aquellas personas jóvenes con ingresos iguales o menores a un salario mínimo, y la proporción de la población sin acceso a instituciones de salud. Con base en estos indicadores, se puede concluir que las y los jóvenes enfrentan mayores rezagos, especialmente las mujeres de 15 a 19 años, a excepción de este último indicador de acceso a instituciones de salud, el cual resulta ligeramente mayor en hombres. Estos rezagos reafirman el carácter estructural del problema y cuestionan los alcances efectivos del derecho al trabajo y, en particular, al trabajo decente.

La hipótesis original apuntaba a que el marco normativo, así como la planeación y políticas públicas federales recientes en materia de incorporación de las personas jóvenes al trabajo en México, no corresponden a las problemáticas observadas y que estos aspectos han sido abordados de forma limitada en los trabajos parlamentarios. Al respecto, una primera conclusión del estudio es que el marco normativo vigente es limitado respecto a las recomendaciones internacionales.

La reforma al artículo 4º constitucional, publicada en 24 de diciembre de 2020, incorpora en el último párrafo que “[e]l Estado promoverá el desarrollo integral de las personas jóvenes, a través de políticas públicas con enfoque multidisciplinario, que propicien su inclusión en el ámbito político, social, económico y cultural del país”. Sin embargo, a la fecha no se ha aprobado la ley reglamentaria correspondiente ni se ha podido avanzar en la armonización de dicha ley con las legislaturas estatales en la materia, conforme a lo establecido en los artículos segundo y tercero transitorios de dicha reforma.

En el caso de las políticas públicas de la actual administración, si bien éstas les confieren una importancia significativa a las problemáticas del desempleo y subempleo juveniles, la concentración de acciones y recursos en el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, resultan insuficientes, han generado distorsiones institucionales, además de limitado sus impactos. No obstante, se estima que el número de personas jóvenes que ni estudian ni trabajan es actualmente menor al observado en 2018, lo que pudiera mostrar efectos positivos de este Programa, así como del Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro.

En lo que toca a las políticas activas de mercado de trabajo de la actual administración, si bien se atiende el problema de falta de experiencia y oportunidades laborales para las personas jóvenes con un presupuesto aprobado elevado, destinado a subsidiar su incorporación a empresas u organizaciones privadas o públicas, se descuidan otras acciones, como es el apoyo a iniciativas emprendedoras. Asimismo, las reducciones significativas de recursos presupuestarios aprobados para la operación del SNE y del Imjuve, han disminuido las capacidades de estas instituciones nacionales para atender a otros grupos vulnerables de personas buscadoras de empleo, en el primer caso y, a ampliar la cobertura y diversificación de los apoyos del Instituto. Lo anterior, constituye un área de oportunidad relevante para la siguiente legislatura

al momento en que se analice y delibere sobre el monto y composición del presupuesto federal destinado al fomento de los programas de apoyo a la inserción de la población joven al trabajo, pero fortaleciendo integralmente a las instituciones responsables de su instrumentación.

Respecto a los trabajos legislativos recientes, se aprecia que el tema de juventud y trabajo ha estado presente en las agendas parlamentarias de los distintos grupos. Las temáticas se han centrado especialmente en aspectos relacionados con i) mayores oportunidades laborales para los jóvenes; ii) acceso y permanencia en instituciones públicas de educación media superior y superior, y iii) acciones afirmativas de impulso al deporte y a la participación política.

No obstante que se han presentado diversas iniciativas para modificar leyes relacionadas con la atención a la población joven, éstas no han sido aprobadas. Asimismo, ha tomado cada vez mayor relevancia la discusión respecto al contenido de la nueva ley general de juventud, reglamentaria del último párrafo del artículo 4 constitucional, que regule las acciones públicas y la participación social en el impulso de diversos temas que interesan a esta población, incluyendo la incorporación al trabajo. Sin embargo, tampoco estas iniciativas han sido aprobadas, lo que constituye un mandato constitucional pendiente.

Tanto en las cinco iniciativas presentadas en la LXIV Legislatura, como en las ocho de la LXV Legislatura, para aprobar una nueva ley general de juventud, en cuanto al tema de la incorporación al trabajo de las personas jóvenes, se consideran aspectos importantes que son coherentes con el marco laboral vigente (Ley Federal del Trabajo), así como con los criterios normativos internacionales y las recomendaciones en materia de políticas activas de mercado de trabajo. En este sentido, se concluye que la aprobación de esta nueva ley podría fortalecer el marco institucional de atención a la población joven y, particularmente su incorporación al trabajo, en la medida en que atienda las brechas de desarrollo presentes, de acuerdo con criterios de género y las diferencias urbano–rural, así como a los diferentes tipos de poblaciones más vulnerables en el mercado de trabajo. Asimismo, será relevante impulsar la debida armonización del marco normativo nacional como las legislaciones estatales. Lo anterior, sin soslayar la importancia de que la nueva legislación considere el fortalecimiento y vinculación institucional tanto del SNE como del Imjuve. En este último caso, la

abrogación de la Ley del Instituto y considerar el marco normativo del mismo en la nueva ley de juventud, pudiera ser la alternativa más conveniente.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Castro, Nina y Gandini, Luciana. “La salida de la escuela y la incorporación al mercado de trabajo de tres cohortes de hombres y mujeres en México”. En Vela Peón, Fortino (Coord.). *La dinámica demográfica y su impacto en el mercado laboral de los jóvenes*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, 2008.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). *Evaluación de diseño con trabajo de campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020*. Ciudad de México: Coneval, 2020.
- y Secretaría del Trabajo y Previsión Social. “Ficha de Evaluación 2020-2021 Jóvenes construyendo el futuro”. Ciudad de México: Coneval, 2022. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/779410/FMyE_14_S280_2021_2022.pdf.
- Consejo Nacional de Población (Conapo). *Base de datos de la Conciliación demográfica 1950 a 2019 y proyecciones de la población de México 2020 a 2070*. México: Conapo, 2023.
- Hernández, Ana Belem. “La seguridad social y los desafíos de la inclusión juvenil en América”. *Documento CASS* n.º 2. Ciudad de México: Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 2020.
- Hernández Alba, Anne Lice, Mario Eduardo Maldonado Smith y Sergio Federico Sierra Romero. “Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de las leyes en México”. *Quorum Legislativo* 141 (marzo 2023).
- Instituto Mexicano de la Juventud. “Programa Nacional de Juventud 2021 – 2024”. *Diario Oficial de la Federación* (31 de diciembre de 2021).
- Navarrete, Emma Liliana. “Jóvenes y trabajo: Un reto por resolver”. En Padrón Innamorato, Mauricio, Natalia D’Angelo, Fiorella Mancini, Luciana Gandini (Coords.). *Trabajo y derechos en México. Nuevas*

- afectaciones a la ciudadanía laboral*. Serie Doctrina Jurídica n.º 835. México: Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018.
- Olguín Vargas, María Amelia. “Desarrollo e igualdad social, Legislación en materia de jóvenes”. *Quorum Legislativo* 121 (diciembre 2017), 81-176.
- Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ). *Tratado Internacional de Derechos de los Jóvenes*. España: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, s.f.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Formalizando la informalidad juvenil. Experiencias innovadoras en México*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2015.
- Pieck, Enrique. “La capacitación para jóvenes en situación de pobreza. El caso de México”. En Pieck, Enrique (Coord.). *Los jóvenes y el trabajo: La educación frente a la exclusión social*. México: UI/IMJ/ UNICEF/Cinterfor-OIT, RET y Conalep (2001): 95-153.
- Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024*. Ciudad de México, 2019.
- . *5º Informe de Gobierno 2022–2023*. Ciudad de México, 2023.
- Rifkin, Jeremy. *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: El nacimiento de una nueva era*. Barcelona: Paidós, 2010.
- Sainz Moreno, Fernando. “Evaluación de las políticas públicas y evaluación legislativa”. En Pardo Falcón, Javier y Francesc Pau I Vall (Coords.). *La evaluación de las leyes: XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Sevilla: Tecnos, 2006.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). “Acuerdo mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo”. *Diario Oficial de la Federación* (26 de diciembre de 2017).
- . “Lineamientos para la operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro”. *Diario Oficial de la Federación* (28 de junio de 2019).
- . “Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo”. *Diario Oficial de la Federación* (28 de diciembre de 2022).
- . “Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro”. *Diario Oficial de la Federación* (29 de diciembre de 2022).

- Sierra Romero, Sergio Federico. “Empleo juvenil y emprendedurismo en México: Análisis comparado de política pública”. Tesis de maestría. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), 2012.
- Tockman, Víctor. *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Verdera V., Francisco. “La población joven: ¿qué edades abarca?”. Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (Cinterfor), OIT, s.f.

VIII. ANEXOS

Anexo 1. Contenidos relativos al mundo del trabajo en la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes*

Artículo	Tema general	Derechos específicos contenidos
26	Derecho al trabajo	1. Derecho al trabajo y a la protección de éste. 2. Condiciones para capacitarse y poder acceder o crear opciones de empleo. 3. Políticas y medidas legislativas que fomenten el estímulo a las empresas para promover actividades de inserción y calificación de jóvenes en el trabajo.
27	Derecho a las condiciones de trabajo	1. Igualdad de oportunidades y trato en términos de inserción, remuneración, promoción y condiciones en el trabajo, además de que existan programas que promuevan el primer empleo, la capacitación laboral y atención especial a jóvenes desocupados. 2. Igualdad de derechos laborales y sindicales respecto al resto de los trabajadores. 3. Protección contra la explotación económica y contra todo trabajo que ponga en peligro la salud, la educación y el desarrollo físico y psicológico. 4. Protección especial a jóvenes de 15 a 18 años, de acuerdo con normas internacionales del trabajo. 5. Beneficios especiales a las jóvenes trabajadoras menores de edad. 6. Medidas políticas y legislativas necesarias para suprimir todas las formas de discriminación contra la mujer joven en el ámbito laboral.

27	Adición al artículo 27, conforme al artículo 9 del Protocolo adicional.	Garantizar la estabilidad laboral y todos los derechos inherentes al trabajo y eliminar la precariedad y la temporalidad excesiva.
28	Derecho a la protección social	1. Derecho a la protección social frente a situaciones de enfermedad, accidente laboral, invalidez, viudez y orfandad y falta o disminución de medios de subsistencia o de capacidad para el trabajo. 2. Plena efectividad de este derecho.
29	Derecho a la formación profesional	1. Derecho al acceso no discriminatorio a la formación profesional y técnica inicial, continua, pertinente y de calidad, que permita su incorporación al trabajo. 2. Acceso no discriminatorio a la formación profesional y técnica, formal y no formal, reconociendo su cualificación profesional y técnica para favorecer la incorporación de los jóvenes al empleo. 3. Políticas públicas con su adecuado financiamiento para la capacitación de los jóvenes que sufren de alguna discapacidad con el fin de que puedan incorporarse al empleo.
11 (Protocolo)	Emprendedurismo	1. Derecho al emprendimiento social, cultural, político y empresarial. 2. Programas para personas jóvenes orientados al desarrollo y afianzamiento del espíritu emprendedor, la adquisición de competencias para la creación y desarrollo de modelos de asociaciones y empresas. 3. Financiamiento del emprendimiento juvenil a través de entidades públicas o privadas. 4. Garantizar la viabilidad de los emprendimientos juveniles.

* Incluye adiciones a partir del Protocolo Adicional (2016).

Fuente: Elaboración propia a partir de Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica, *op. cit.*

Anexo 2. Juventud y regulación laboral en la Ley Federal del Trabajo

ARTÍCULO*	CONTENIDO
22 (01/05/2019)	Los mayores de quince años pueden prestar libremente sus servicios con las limitaciones establecidas en esta Ley. Los mayores de quince y menores de dieciséis necesitan autorización de sus padres o tutores y a falta de ellos, del sindicato a que pertenezcan, del Tribunal, del Inspector del Trabajo o de la Autoridad Política. Los menores trabajadores deben percibir el pago de sus salarios y ejercitar, en su caso, las acciones que les correspondan.
22 Bis (12/06/2015)	Queda prohibido el trabajo de menores de quince años; no podrá utilizarse el trabajo de mayores de esta edad y menores de dieciocho años que no hayan terminado su educación básica obligatoria, salvo los casos que apruebe la autoridad laboral correspondiente en que a su juicio haya compatibilidad entre los estudios y el trabajo.
23 (12/06/2015)	Cuando las autoridades del trabajo detecten trabajando a un menor de quince años fuera del círculo familiar, ordenará que de inmediato cese en sus labores. Al patrón que incurra en esta conducta se le sancionará con la pena establecida en el artículo 995 Bis de esta Ley. En caso de que el menor no estuviere devengando el salario que perciba un trabajador que preste los mismos servicios, el patrón deberá resarcirle las diferencias. Queda prohibido el trabajo de menores de dieciocho años dentro del círculo familiar en cualquier tipo de actividad que resulte peligrosa para su salud, su seguridad o su moralidad, o que afecte el ejercicio de sus derechos y, con ello, su desarrollo integral. Se entenderá por círculo familiar a los parientes del menor, por consanguinidad, ascendientes o colaterales; hasta el segundo grado. Cuando los menores de dieciocho años realicen alguna actividad productiva de autoconsumo, bajo la dirección de integrantes de su círculo familiar o tutores, éstos tendrán la obligación de respetar y proteger los derechos humanos de los menores y brindar el apoyo y las facilidades necesarias para que los mismos concluyan, por lo menos, su educación básica obligatoria.

29	Queda prohibida la utilización de menores de dieciocho años para la prestación de servicios fuera de la República, salvo que se trate de técnicos, profesionales, artistas, deportistas y, en general, de trabajadores especializados.
173 (30/11/2012)	El trabajo de los menores queda sujeto a vigilancia y protección especiales de las autoridades del trabajo tanto federales como locales...
174 (12/06/2015)	Los mayores de quince y menores de dieciocho años deberán obtener un certificado médico que acredite su aptitud para el trabajo y someterse a los exámenes médicos que periódicamente ordenen las autoridades laborales correspondientes. Sin estos requisitos, ningún patrón podrá utilizar sus servicios.
175 (12/06/2015)	Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de dieciocho años: I. En establecimientos no industriales después de las diez de la noche; II. En expendios de bebidas embriagantes de consumo inmediato, cantinas o tabernas y centros de vicio; III. En trabajos susceptibles de afectar su moralidad o buenas costumbres; y IV. En labores peligrosas o insalubres que, por la naturaleza del trabajo, por las condiciones físicas, químicas o biológicas del medio en que se presta, o por la composición de la materia prima que se utiliza, son capaces de actuar sobre la vida, el desarrollo y la salud física y mental de los menores, en términos de lo previsto en el artículo 176 de esta Ley. [...]
176 (01/05/2019)	Para los efectos del trabajo de los menores, [...] se considerarán, como labores peligrosas o insalubres, las que impliquen: I. Exposición a: 1. Ruido, vibraciones, radiaciones ... 2. Agentes químicos contaminantes del ambiente laboral.

	3. Residuos peligrosos, agentes biológicos o enfermedades infectocontagiosas. 4. Fauna peligrosa o flora nociva.
176 (01/05/2019)	II. Labores: 1. Nocturnas industriales o el trabajo después de las veintidós horas. 2. De rescate, salvamento y brigadas contra siniestros. 3. En altura o espacios confinados. 4. En las cuales se operen equipos y procesos críticos donde se manejen sustancias químicas peligrosas que puedan ocasionar accidentes mayores. 5. De soldadura y corte. 6. En condiciones climáticas extremas en campo abierto, que los expongan a deshidratación, golpe de calor, hipotermia o congelación. 7. En vialidades con amplio volumen de tránsito vehicular (vías primarias). 8. Agrícolas, forestales, de aserrado, silvícolas, de caza y pesca, que impliquen el uso de químicos, manejo de maquinaria, vehículos pesados, y los que determine la autoridad competente; 9. Productivas de las industrias gasera, del cemento, minera, del hierro y el acero, petrolera y nuclear. 10. Productivas de las industrias ladrillera, vidriera, cerámica y certera. 11. Productivas de la industria tabacalera. 12. Relacionadas con la generación, transmisión y distribución de electricidad y el mantenimiento de instalaciones eléctricas. 13. En obras de construcción. 14. Que tengan responsabilidad directa sobre el cuidado de personas o la custodia de bienes y valores. 15. Con alto grado de dificultad; en apremio de tiempo; que demandan alta responsabilidad, o que requieren de concentración y atención sostenidas. 16. Relativas a la operación, revisión, mantenimiento y pruebas de recipientes sujetos a presión, recipientes criogénicos y generadores de vapor o calderas.

176 (01/05/2019)	17. En buques. 18. En minas. 19. Submarinas y subterráneas. 20. Trabajos ambulantes, salvo autorización especial de la Inspección de Trabajo. III. Esfuerzo físico moderado y pesado; cargas superiores a los siete kilogramos; posturas forzadas, o con movimientos repetitivos por períodos prolongados, que alteren su sistema musculoesquelético. IV. Manejo, transporte, almacenamiento o despacho de sustancias químicas peligrosas. V. Manejo, operación y mantenimiento de maquinaria, equipo o herramientas mecánicas, eléctricas, neumáticas o motorizadas, que puedan generar amputaciones, fracturas o lesiones graves. VI. Manejo de vehículos motorizados, incluido su mantenimiento mecánico y eléctrico. VII. Uso de herramientas manuales punzocortantes. [...]
177	La jornada de trabajo de los menores de dieciséis años no podrá exceder de seis horas diarias y deberán dividirse en períodos máximos de tres horas. Entre los distintos períodos de la jornada, disfrutarán de reposos de una hora por lo menos.

178 (12/06/2015)	Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de dieciocho años, en horas extraordinarias y en los domingos y de descanso obligatorio . En caso de violación de esta prohibición, las horas extraordinarias se pagarán con un doscientos por ciento más del salario que corresponda a las horas de la jornada, y el salario de los domingos y de descanso obligatorio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73 y 75.
179 (12/06/2015)	Los menores de dieciocho años disfrutarán de un período anual de vacaciones pagadas de dieciocho días laborables, por lo menos.
180 (12/06/2015)	Los patrones que tengan a su servicio menores de dieciocho años están obligados a: I. Exigir que se les exhiban los certificados médicos que acrediten que están aptos para el trabajo; II. Llevar y tener a disposición de la autoridad competente, registros y documentación comprobatoria , en donde se indique el nombre y apellidos, la fecha de nacimiento o la edad de los menores de dieciocho años empleados por ellos, clase de trabajo, horario, salario y demás condiciones generales de trabajo; así mismo, dichos registros deberán incluir la información correspondiente de aquéllos que reciban orientación, capacitación o formación profesional en sus empresas. III. Distribuir el trabajo a fin de que dispongan del tiempo necesario para cumplir sus programas escolares; IV. Proporcionarles capacitación y adiestramiento en los términos de esta Ley; y, V. Proporcionar a las autoridades del trabajo los informes que soliciten.
191 (12/06/2015)	Queda prohibido el trabajo a que se refiere este capítulo [trabajadores de los buques] a los menores de dieciséis años y el de los menores de dieciocho en calidad de pañoleros o fogoneros.
267 (12/06/2015)	No podrá utilizarse el trabajo de los menores de dieciocho años [en trabajo de maniobras de servicio público en zonas bajo jurisdicción federal] .

331 Bis (02/07/2019)	Queda prohibida la contratación para el trabajo del hogar de adolescentes menores de quince años. Tratándose de adolescentes mayores de quince años, para su contratación el patrón deberá: I. Solicitar certificado médico expedido por una institución de salud pública por lo menos dos veces al año. II. Fijar jornadas laborales que no excedan, en ninguna circunstancia, las seis (6) horas diarias de labor y treinta y seis (36) horas semanales. III. Evitar la contratación de personas adolescentes mayores de quince años que no hayan concluido cuando menos la educación secundaria, a excepción de que la persona empleadora se haga cargo de que finalice la misma. En el caso en el que la adolescente habite en el domicilio en donde realiza sus actividades y preste sus servicios para una sola persona, deberá garantizarse que el espacio en donde permocete sea seguro. Todo lo dispuesto en este artículo queda sujeto a la supervisión de la autoridad laboral competente. Independientemente de las obligaciones que la presente Ley u otras disposiciones normativas le impongan, el patrón está obligado a: I – VIII... IX. No contratar o permitir que se contrate a menores de 18 años [como trabajadores en minas]. [...]
343-C (30/11/2012)	I – VIII... IX. No contratar o permitir que se contrate a menores de 18 años [como trabajadores en minas]. [...]
537 (30/11/2012)	El Servicio Nacional de Empleo (SNE) tendrá los siguientes objetivos [...] VI. Diseñar, conducir y evaluar programas específicos para generar oportunidades de empleo para jóvenes y grupos en situación vulnerable; y [...]

691 (01/05/2019)	Los menores trabajadores tienen capacidad para comparecer a juicio sin necesidad de autorización alguna ; pero, en caso de no estar asesorados en juicio , el Tribunal solicitará la intervención de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo para tal efecto. Tratándose de menores de 16 años , la Procuraduría de la Defensa del Trabajo les designará un representante cuando no lo tuvieran. [...]
988 (01/05/2019)	Los trabajadores mayores de quince años, pero menores de dieciocho , que no hayan terminado su educación básica obligatoria, podrán ocurrir ante el Tribunal competente solicitando autorización para trabajar, y acompañarán los documentos que estimen convenientes, para establecer la compatibilidad entre los estudios y el trabajo. [...]

* Se incluye referencia a la última reforma aprobada en cada artículo citado.

Fuente: Elaboración propia, con base en la Ley Federal del Trabajo (sombreado propio).

Anexo 3. Legislación Estatal Sobre Juventud y Principal Contenido en Materia de Incorporación al Trabajo

ENTIDAD FEDERATIVA	LEY VIGENTE EN MATERIA DE JUVENTUD (Fecha aprobación* y última modificación)	PRINCIPAL CONTENIDO RELACIONADO CON INCORPORACIÓN AL TRABAJO (EMPLEO)
Aguascalientes	Ley de la Juventud del Estado de Aguascalientes 04 de abril de 2016 (Aprobación) 23 de enero de 2023 (Últimión)	CAPÍTULO II. De los Derechos de los Jóvenes (artículo 8) CAPÍTULO III. De las Políticas Públicas en Materia de Juventud (artículo 9)
Baja California	Ley de la Juventud del Estado de Baja California 11 de Julio de 2011 (Aprobación) 08 de Septiembre de 2023 (Última modificación)	TÍTULO SEGUNDO; CAPÍTULO PRIMERO. De Los derechos de la Juventud (artículo 11) CAPÍTULO TERCERO. De Los derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 34-35-45) TÍTULO TERCERO; CAPÍTULO SEGUNDO. Del Sistema Estatal de atención a la Juventud (artículo 60-62) CAPÍTULO TERCERO. Del Programa Estatal de Atención a la Juventud (artículos 61-62) CAPÍTULO QUINTO. Del Consejo Estatal de atención a la Juventud (artículo 68-71) TÍTULO CUARTO; CAPÍTULO PRIMERO. De las Autoridades en Materia de Atención a la Juventud (artículo 72-78) TÍTULO QUINTO; CAPÍTULO SEGUNDO. De las atribuciones del Instituto (artículo 83) CAPÍTULO TERCERO. Estructura Orgánica del Instituto (artículo 85-87)

Baja California Sur	Ley de la Juventud para el Estado de Baja California Sur 31 de Julio de 2013 (Aprobación) 31 de Enero de 2023 (Última modificación)	TÍTULO PRIMERO; CAPÍTULO PRIMERO. De los derechos de la juventud (artículo 11) TÍTULO SEGUNDO; CAPÍTULO TERCERO. De los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 34-35-38-45) TÍTULO TERCERO; CAPÍTULO TERCERO. Del programa estatal de atención a la juventud (artículo 62-68-71) TÍTULO CUARTO; CAPÍTULO PRIMERO. De las autoridades en materia de atención a la juventud (artículo 78) TÍTULO QUINTO; CAPÍTULO SEGUNDO. De las atribuciones del instituto (artículo 83-89-100)
Campeche	Ley de la Juventud del Estado de Campeche 13 de Julio de 2011 (Aprobación) 09 de Agosto de 2023 (Última modificación)	TÍTULO PRIMERO CAPÍTULO I. De los Derechos (artículo 4-5-6) TÍTULO TERCERO CAPÍTULO II. Del Consejo Consultivo del Sistema Estatal de Atención a la Juventud (artículo 41)
Coahuila	Ley para el Desarrollo Integral de la Juventud del Estado de Coahuila de Zaragoza 28 de Octubre de 2014 (Aprobación) 29 de Enero de 2021 (Última modificación)	TÍTULO SEGUNDO BIS. De las Obligaciones de los Jóvenes (artículo 12 bis. - 12bis.3) TÍTULO TERCERO. De la Promoción Institucional a las Iniciativas y Actividades de los Jóvenes (artículos 13 - 26 bis.)

Colima	Ley de la Juventud del Estado de Colima 12 de Julio de 2014 (Aprobación) 08 de Octubre de 2022 (Última modificación)	TÍTULO SEGUNDO; CAPÍTULO TERCERO. Del Consejo Ciudadano (artículo 25) TÍTULO TERCERO; CAPÍTULO SEGUNDO. Del Derecho al Trabajo (artículo 34-36-37-40-41) TÍTULO CUARTO; CAPÍTULO PRIMERO. De los Deberes (artículo 86) TÍTULO SEXTO; CAPÍTULO PRIMERO Del Premio Estatal de la Juventud (artículo 91)
Chiapas	Ley de la Juventud Para el Estado de Chiapas 17 de Septiembre de 2012 (Aprobación) Sin datos o reformas (Última modificación)	TÍTULO SEGUNDO CAPÍTULO I. De los derechos de las y los Jóvenes (artículo 10-12) CAPÍTULO IV. De las Políticas Públicas (artículo 52) TÍTULO TERCERO CAPÍTULO III. Del Plan Estatal de Atención a La Juventud públicas (artículo 62)
Chihuahua	Ley de Juventud para el Estado de Chihuahua 20 de Octubre de 2018 (Aprobación) 11 de Junio de 2022 (Última modificación)	TÍTULO II; CAPÍTULO X. Derecho a un Trabajo Digno (artículo 26-27) CAPÍTULO XIV. Derecho de Recreación, descanso Y Esparcimiento (artículo 40) CAPÍTULO XVII. Del Respeto de Sus derechos Humanos (artículo 47) TÍTULO IV. De La Política Pública Estatal En Materia De Juventud, CAPÍTULO ÚNICO (art. 56) TÍTULO VI. Del Instituto Chihuahuense de la Juventud; CAPÍTULO ÚNICO (artículo 67-71)

Ciudad de México	Ley de los Derechos de las Personas Jóvenes en la Ciudad de México 13 de agosto de 2015 (Aprobación) 12 de junio de 2023 (Última modificación)	TÍTULO SEGUNDO CAPÍTULO II. Del Derecho a la Promoción Del Trabajo (artículos 11-14) CAPÍTULO III. Del Fortalecimiento e Incentivo a Jóvenes Emprendedores (artículos 15-19) TÍTULO SÉPTIMO CAPÍTULO II. Del Plan Estratégico para la Promoción, Desarrollo, Participación y Protección de los Derechos de las Personas Jóvenes en la Ciudad de México (artículo 157)
Durango	Ley de las y los Jóvenes del Estado de Durango 06 de Marzo de 2003 (Aprobación) 16 de Noviembre de 2017 (Última modificación)	CAPÍTULO II. De los Derechos de las y los Jóvenes (artículos 7) CAPÍTULO II. (Se Deroga Su Denominación), (artículos 12) CAPÍTULO III. De las y los Jóvenes en Situación de Vulnerabilidad (artículos 14-17-19) CAPÍTULO IV. De los Deberes de las y los Jóvenes (artículos 21)
Guanajuato	Ley para las Juventudes del Estado de Guanajuato. 21 de Noviembre de 2020 (Aprobación) 24 de Septiembre de 2021 (Última modificación) Esta ley sustituye a la abrogada “Ley para la Juventud del Estado de Guanajuato” de 2014.	TÍTULO SEGUNDO CAPÍTULO I. Derechos de los Jóvenes (artículos 36-37-39) CAPÍTULO II. Deberes de los Jóvenes (artículo 50) TÍTULO TERCERO CAPÍTULO II. Política del Sistema para el Desarrollo y Atención a las Juventudes del Estado de Guanajuato (artículo 55)

Guerrero	Ley Número 913 De la Juventud Guerrense 13 de Marzo de 2012 (Aprobación) Sin datos o reformas (Última modificación) Esta ley sustituye a la abrogada “Ley de la Juventud del Estado de Guerrero Número 607” de 2005.	TÍTULO SEGUNDO CAPÍTULO I. De los Derechos de los Jóvenes (artículo 11-13-15) CAPÍTULO III. Políticas Públicas Para los Jóvenes (artículo 18) TÍTULO TERCERO. De las Contribuciones de la Secretaría de la Juventud; CAPÍTULO ÚNICO (artículo 19) TÍTULO CUARTO; CAPÍTULO V. Del Consejo Estatal de la Juventud (artículo 33-34)
Hidalgo	Ley de la Juventud del Estado de Hidalgo 31 de Diciembre de 2007 (Aprobación) 18 de Agosto de 2023 (Última modificación)	TÍTULO SEGUNDO CAPÍTULO I. De los derechos de los Jóvenes (artículo 8-17-21-23- 24-27-28-29-39-48-49) CAPÍTULO II. De los deberes de los Jóvenes (artículo 54) TÍTULO TERCERO CAPÍTULO I. Del Instituto Hidalguense de la Juventud (artículo 57-58) CAPÍTULO V. De Las Relaciones Laborales del Instituto (artículo 69)

Jalisco	Ley para el Desarrollo Integral de las Juventudes del Estado de Jalisco 3 de abril de 2021 (Aprobación) 18 de Julio de 2022 (Última modificación) Esta ley sustituye a la abrogada “Ley de Atención a la Juventud del Estado de Jalisco” de 2012.	TÍTULO SEGUNDO CAPÍTULO I. Disposiciones Generales (artículo 5) CAPÍTULO II. De los Derechos Humanos de las Juventudes (artículo 7-15) TÍTULO TERCERO; CAPÍTULO I. De las Autoridades Estatales (artículo 23) TÍTULO CUARTO CAPÍTULO I. Disposiciones Generales (artículo 29) CAPÍTULO III. De La Elaboración del Programa Estatal de Juventudes (Artículo 35) TÍTULO QUINTO; CAPÍTULO III. De La Comisión Interinstitucional de las Juventudes (artículo 46) TÍTULO SEGUNDO; CAPÍTULO I. De los Derechos de los Jóvenes, SECCIÓN I. Derechos Civiles y Políticos (artículo 8-10) CAPÍTULO III. Políticas Públicas para los Jóvenes (artículo 13) TÍTULO TERCERO, CAPÍTULO ÚNICO. Naturaleza Jurídica, Objeto y Atribuciones, (artículo 14) TÍTULO CUARTO, CAPÍTULO V. Del Consejo Estatal de la Juventud (artículo 31) CAPÍTULO SEGUNDO. De los Derechos y Obligaciones de los Jóvenes (artículo 3) CAPÍTULO TERCERO. De las Autoridades (artículo 6) CAPÍTULO QUINTO. Del Programa de Trabajo del Instituto (artículo 11-12-13-14) CAPÍTULO NOVENO. De La Unidad de Indicadores en Materia de Juventud (artículo 39)
Estado de México	Ley de la Juventud del Estado de México 31 de Agosto de 2010 (Aprobación) 22 de Junio de 2023 (Última modificación)	
Michoacán	Ley de los Jóvenes del Estado de Michoacán de Ocampo 24 de Mayo de 2011 (Aprobación) 07 de Julio de 2023 (Última modificación)	

Morelos	Ley de las Personas Adolescentes y Jóvenes en el Estado de Morelos 01 de Abril de 2015 (Aprobación) 27 de Septiembre de 2023 (Última modificación)	TÍTULO SEGUNDO CAPÍTULO II. Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 26-27-28-32) CAPÍTULO VI. Del Instituto Morelense de las Personas Adolescentes y Jóvenes (artículo 50) CAPÍTULO VIII. Del Concejo de las Juventudes del Estado de Morelos (artículo 67)
Nayarit	Ley para la Juventud del Estado de Nayarit 19 de Septiembre de 2009 (Aprobación) 10 de Mayo de 2023 (Última modificación)	TÍTULO SEGUNDO; CAPÍTULO I. De los Derechos (artículo 4-5-5 bis-5 ter-5 quintus-5 sextus) CAPÍTULO II. De los Deberes. (artículo 28) TÍTULO CUARTO; CAPÍTULO II. Órganos de Gobierno y sus Atribuciones (artículo 47-56) TÍTULO QUINTO, CAPÍTULO ÚNICO. Del Programa Estatal de la Juventud (artículo 59)
Nuevo León	Ley de la Juventud para el Estado de Nuevo León 28 de Julio de 2008 (Aprobación) 23 de Octubre de 2023 (Última modificación)	CAPÍTULO PRIMERO. Disposiciones Generales (artículo 2-6-8-13-28 Bis-31) CAPÍTULO V. Del Programa Estatal de la Juventud (artículo 36-37)

Oaxaca	Ley de las Personas Jóvenes del Estado de Oaxaca 12 de Noviembre de 2016 (Aprobación) 8 de Febrero de 2023 (Última modificación)	TÍTULO SEGUNDO; CAPÍTULO PRIMERO. De los Derechos de las Personas Jóvenes del Estado de Oaxaca (artículo 9) TÍTULO TERCERO; CAPÍTULO I. De las Políticas Públicas con Perspectiva Juvenil (artículo 10) CAPÍTULO III. Del Derecho a la Asociación y a la Participación Ciudadana y Política (artículo 12) CAPÍTULO V. Del Derecho al Trabajo y la Seguridad Social (artículo 14) TÍTULO CUARTO; CAPÍTULO ÚNICO. Discriminación hacia las Personas Jóvenes (artículo 15)
Puebla	Ley de la Juventud para el Estado de Puebla 09 de Noviembre de 2009 (Aprobación) 23 de Marzo de 2023 (Última modificación)	TÍTULO SEGUNDO; CAPÍTULO TERCERO. Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 34-35-36-38-40) CAPÍTULO QUINTO. Deberes de las Personas Jóvenes con la Familia y la Sociedad (artículo 52) TÍTULO TERCERO; CAPÍTULO SEGUNDO. De las Políticas Públicas (artículo 58) CAPÍTULO TERCERO. Del Plan Estratégico para el Desarrollo de las Juventudes (artículo 60-61) TÍTULO QUINTO; CAPÍTULO ÚNICO. Del Premio y del Día Estatal de la Juventud (artículo 76)
Querétaro	Ley de la Juventud del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo 04 de Julio de 2014 (Aprobación) 03 de Noviembre de 2023 (Última modificación)	TÍTULO SEGUNDO; CAPÍTULO TERCERO. De la Secretaría de la Juventud (artículo 10) TÍTULO TERCERO; CAPÍTULO PRIMERO. De los derechos (artículos 38-47) TÍTULO CUARTO, CAPÍTULO ÚNICO. Del Programa Estatal para el Desarrollo Integral de la Juventud Queretana (artículo 55) TÍTULO SEXTO, CAPÍTULO ÚNICO. Disposiciones Generales (artículo 68)

San Luis Potosí	Ley de la Persona Joven para el Estado y Municipios de San Luis Potosí 20 de octubre de 2012 (Aprobación) 25 de Octubre de 2023 (Última modificación)	TÍTULO SEGUNDO; CAPÍTULO XII. Derecho al Trabajo (artículo 30-31) CAPÍTULO XIII. Derecho a la Protección Social (artículo 32) CAPÍTULO XVI. Derecho a la Educación Física y al Deporte (artículo 35) TÍTULO TERCERO; CAPÍTULO II. Del Programa Integral para el Desarrollo de la Juventud (artículo 46) CAPÍTULO III. De las Obligaciones y Facultades de las Autoridades (artículo 60-64)
Sinaloa	Ley de la juventud del Estado de Sinaloa 18 de Abril de 2016 (Aprobación) Sin datos o reformas (Última modificación)	TÍTULO SEGUNDO; CAPÍTULO III. De los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 34-35-44) TÍTULO TERCERO; CAPÍTULO I. De los Objetivos de las Políticas Públicas (artículo 56) TÍTULO CUARTO; CAPÍTULO II. De las Atribuciones del Instituto (artículo 65-71) CAPÍTULO V. Del Consejo Ciudadano de Seguimiento de Políticas (artículo 78)
Sonora	Ley de las y los Jóvenes del Estado de Sonora 22 de diciembre de 2014 (Aprobación) 12 de Diciembre de 2018 (Última modificación)	TÍTULO SEGUNDO; CAPÍTULO PRIMERO. De los Derechos de las y los Jóvenes (artículo 5) CAPÍTULO SEGUNDO. De las Obligaciones de las y los Jóvenes (artículo 6) TÍTULO TERCERO, CAPÍTULO PRIMERO. Políticas Públicas de Atención Integral a la Juventud (artículo 8) TÍTULO CUARTO, CAPÍTULO SEGUNDO. Del Instituto Sonorense De La Juventud (artículo 19) TÍTULO QUINTO, CAPÍTULO ÚNICO. Del Premio De La Juventud Del Estado De Sonora (artículo 44)

Tabasco	Ley de la Juventud del Estado de Tabasco 14 de abril de 2012 (Aprobación) 26 de Septiembre de 2013 (Última modificación)	TÍTULO PRIMERO; CAPÍTULO ÚNICO. Disposiciones Generales (artículo 6) TÍTULO SEGUNDO; CAPÍTULO II. Del Derecho al Trabajo y Primera Experiencia Laboral (artículo 11-16) TÍTULO CUARTO; CAPÍTULO II. Del Consejo Estatal de la Juventud (artículo 62-63)
Tamaulipas	Ley de la Juventud del Estado de Tamaulipas 29 de diciembre del 2004 (Aprobación) 04 de Marzo de 2021 (Última modificación)	TÍTULO SEGUNDO; CAPÍTULO II. Del Derecho al Trabajo (artículo 7-8 bis) TÍTULO TERCERO; CAPÍTULO II. Del Programa Estatal de la Juventud (artículo 55)
Tlaxcala	Ley de la Juventud para el Estado de Tlaxcala 3 de Noviembre de 2006 (Aprobación) 04 de Septiembre del 2018 (Última modificación)	TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO ÚNICO. Derechos de los Jóvenes (artículo 7-21-22-24-27-38) TÍTULO TERCERO, CAPÍTULO ÚNICO. Deberes de los Jóvenes (artículo 44) TÍTULO CUARTO. CAPÍTULO I. Titular del Ejecutivo (artículo 48-59-61)
Veracruz	Ley de Desarrollo Integral de la Juventud 15 de Agosto del 2005 (Aprobación) 10 de Septiembre del 2020 (Última modificación)	TÍTULO SEGUNDO; CAPÍTULO PRIMERO. De los Derechos (artículo 9-28-30-31) CAPÍTULO SEGUNDO. De los Deberes (artículo 40) TÍTULO TERCERO, CAPÍTULO PRIMERO. Del Objeto y Atribuciones (artículo 45)

Yucatán	Ley de Juventud del Estado de Yucatán 20 de Noviembre del 2008 (Aprobación) 28 de Junio del 2023 (Última modificación)	TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO V. Consejo Estatal de la Juventud (artículo 16 Quater-16 Sexties) TÍTULO TERCERO; CAPÍTULO IV. Del Derecho y las Políticas en Materia de Familia (artículo 43) CAPÍTULO V Del Derecho y las Políticas de Trabajo. (artículo 44-47-49 bis) CAPÍTULO XII. Del Derecho y las Políticas de Tiempo Libre (artículo 72) CAPÍTULO XIX. De los Deberes de los Jóvenes (artículo 101) TÍTULO CUARTO; CAPÍTULO I. Disposiciones Generales (104 ter) CAPÍTULO II. Autoridades Competentes(104 Octies) CAPÍTULO III. Incentivos Fiscales (artículo 104 decies- 104 terdecies).
Zacatecas	Ley de la Juventud del Estado de Zacatecas 03 de Mayo del 2014 (Aprobación) 08 de Junio del 2022 (Última modificación)	TÍTULO SEGUNDO; CAPÍTULO I. De los Derechos de los Jóvenes (artículo 9-15) TÍTULO TERCERO; CAPÍTULO VI. Del Primer Empleo del Joven (artículo 39-40-41) TÍTULO CUARTO, CAPÍTULO ÚNICO. De las Autoridades en Materia de Juventud (artículo 46) TÍTULO SEXTO, CAPÍTULO ÚNICO. Del Instituto de la Juventud del Estado de Zacatecas y del Consejo Juvenil del Estado de Zacatecas (artículo 61 bis- 68-72)

Conclusión

*Se entiende por fecha de aprobación aquella en la que fue publicado el decreto correspondiente en el Boletín, Gaceta o análogo oficial de cada Estado de la República.

Anexo 4. Comparativo Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social

CONCEPTO		2018	2023
OBJETIVO GENERAL	GE-	Brindar atención a la población buscadora de empleo, mediante la prestación de Servicios de Vinculación Laboral, apoyos económicos o en especie, con la finalidad de facilitar su colocación en un puesto de trabajo o actividad productiva	Lograr la inserción en un empleo formal de Buscadores de Trabajo, mediante acciones de intermediación laboral y movilidad laboral, con atención preferencial a quienes enfrentan mayores barreras de acceso al empleo.
	ES-PECÍFICOS	a) Proporcionar información sobre las oportunidades de empleo que ofrecen los Empleadores registrados en el SNE. b) Vincular a los Solicitantes de empleo de acuerdo al perfil laboral requerido para cubrir las vacantes disponibles de los Empleadores. c) Apoyar a Solicitantes de empleo mediante su incorporación a cursos de capacitación de corto plazo para incrementar sus posibilidades de colocación en un puesto de trabajo. d) Apoyar a Solicitantes de empleo interesados en trabajar por cuenta propia, mediante el otorgamiento de apoyos en especie y/o económicos para la creación de IOCP. e) Apoyar a los Solicitantes de empleo, mediante el otorgamiento de recursos económicos, facilitando la movilidad laboral, para su vinculación a puestos de trabajo. f) Apoyar a Repatriados, mediante el otorgamiento de recursos en especie y/o económicos, para facilitar el retorno a su lugar de origen o residencia y procurar su colocación en un empleo u ocupación productiva.	a) Proporcionar información sobre las oportunidades de empleo que ofrecen los Empleadores registrados en el SNE. b) Asesorar y orientar a los Buscadores de Trabajo de acuerdo con el perfil laboral requerido para cubrir las vacantes disponibles de los Empleadores. c) Apoyar a los Buscadores de Trabajo mediante servicios de movilidad laboral interna o externa para facilitar su inserción en puestos de trabajo formales fuera de su localidad de residencia. d) Orientar a los Buscadores de Trabajo para que se puedan incorporar en algún subprograma del PAE o Programas Complementarios, que les permitan incrementar su empleabilidad y sus posibilidades de inserción en un empleo formal u ocupación productiva. e) Asesorar y orientar a los Empleadores para publicar y cubrir sus puestos de trabajo vacantes.

COBERTURA POBLACIONAL	Nacional	Nacional
POBLACIÓN OBJETIVO	Todas aquellas personas que, a lo largo de un año, se encuentran en búsqueda empleo. Personas buscadoras de empleo que tengan 16 años cumplidos o más y que cumple con criterios de focalización de los subprogramas. 6.7 MILLONES DE PERSONAS	Todas aquellas personas mayores de 18 años que, durante el año, se encuentran en búsqueda de empleo Personas buscadoras de empleo que tengan 18 años cumplidos o más y que cumple con criterios de focalización de los subprogramas. 1.5 MILLONES DE PERSONAS
SUBPROGRAMAS	El Programa se conforma por cinco subprogramas: 1. Servicios de Vinculación Laboral: - Bolsa de trabajo - Portal del Empleo - Ferias de Empleo - Mecanismo de movilidad al extranjero - Trabajadores Agrícolas Migratorios a Canadá - Servicio de atención telefónica - Observatorio Laboral, - Talleres para buscadores de empleo y empleadores - Abriendo Espacios dirigido a personas con algún tipo de discapacidad 2. Bécate: capacitación para el empleo de corto plazo 3. Fomento al Autoempleo: emprendimientos productivos 4. Movilidad Laboral: migrantes al interior del país 5. Repatriados Trabajando: atención a connacionales	El Programa se conforma por dos subprogramas: 1. Intermediación Laboral: - Bolsa de trabajo - Portal del Empleo - Ferias de Empleo - Vinculación con el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro: * Fortalecimiento a la empleabilidad * Inserción en un empleo formal - Servicio de atención telefónica - Observatorio Laboral, - Talleres para buscadores de empleo y empleadores - Abriendo Espacios dirigido a personas con algún tipo de discapacidad 2. Movilidad Laboral: - Movilidad laboral interna sector agrícola - Movilidad laboral migrantes a Canadá sector agrícola - Movilidad laboral externa agrícola y no agrícola

TIPOS DE APOYO	Los buscadores de empleo, en función del subprograma reciben: - Información y vinculación laboral - Información sobre vacantes disponibles. - Registro en su localidad de origen. - Gestión y acompañamiento en el reclutamiento. - Vinculación con el Empleador. - Acompañamiento durante su periodo de contratación. - Información y asesoría para obtener permiso de trabajo	Los buscadores de empleo, en función del subprograma reciben: - información y vinculación laboral - beca de entre uno y tres salarios mínimos, ayuda de transporte, seguro contra accidentes - \$5,000 y hasta \$125,000 para emprendimientos productivos - \$1,800 para la movilidad laboral - \$2,500 para boleto y traslado a su lugar de origen y 1 y hasta 2 saarios mínimos para la búsqueda de empleo	Los buscadores de empleo, en función del subprograma reciben: - Información y vinculación laboral - Información sobre vacantes disponibles. - Registro en su localidad de origen. - Gestión y acompañamiento en el reclutamiento. - Vinculación con el Empleador. - Acompañamiento durante su periodo de contratación. - Información y asesoría para obtener permiso de trabajo
DURACIÓN DE LOS APOYOS	Se otorga apoyo económico, dependiendo del subprograma desde 1 y hasta 3 meses y en el caso de técnicos y profesionistas el apoyo económico puede ser de hasta 6 meses.	No hay apoyo económico	No hay apoyo económico

Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo, 2018 y 2023.

Anexo 5. Comparativo Normatividad del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social

CONCEPTO	2019	2023
OBJETIVO GENERAL	Aumentar la empleabilidad y la inclusión en el mercado laboral para los jóvenes entre 18 y 29 años que no estudian y no trabajan, a través de capacitaciones en el trabajo.	Contribuir a la incorporación de jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan, en actividades económicas a través de su capacitación en centros de trabajo que cuentan con posibilidad de brindarla.
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	a) Propiciar que los jóvenes beneficiarios(as) desarrollen habilidades técnicas y buenos hábitos de trabajo que contribuyan a su inclusión social y laboral para una vida mejor. b) Entregar becas a los/as beneficiarios(as) durante el periodo de capacitación en el centro de trabajo por una sola ocasión. c) Otorgar seguro médico a los/las becarios(as) del Programa. d) Validar las constancias de capacitación de los/las becarios (as) que concluyan su plan de capacitación en el trabajo, que emitan los centros de trabajo. e) Propiciar el acercamiento de los becarios(as) al Servicio Nacional de Empleo y sus programas al concluir su capacitación.	a) Facilitar la capacitación a través de centros de trabajo registrados en el Programa de jóvenes entre 18 y 29 años que no estudian y no trabajan. b) Entregar Apoyos económicos de manera directa a las y los beneficiarios durante un periodo de hasta 12 meses.

COBERTURA	Nacional	Nacional
POBLACIÓN OBJETIVO	Jóvenes entre 18 a 29 años que no estudian y no trabajan y declaren estar en condiciones de participar en el mismo; se dará prioridad a los solicitantes que habiten en zonas con población mayoritariamente indígena, con mayor grado de marginación y con altos índices de violencia.	Jóvenes entre 18 y 29 años que declaran bajo protesta de decir verdad no estudiar ni trabajar al momento de postularse a un espacio para capacitación en un centro de trabajo registrado en el Programa y estén en condiciones de participar en el mismo; se dará prioridad a las y los jóvenes registrados que habiten en municipios con alto índice de rezago social, con alta incidencia delictiva y a integrantes de grupos históricamente discriminados, entre los cuales se encuentran las y los jóvenes indígenas y afromexicanos por autoadscripción
ACTORES PRINCIPALES DEL PROGRAMA	En la prestación de los apoyos que ofrece el Programa participan como: - Ejecutor. La STPS que norma, autoriza y da seguimiento a las acciones y apoyos que otorga el Programa. - Becarios(as). Jóvenes entre 18 y 29 años que reciben apoyo económico y seguro médico del Programa. - Centros de Trabajo. Estos participan en el Programa otorgando capacitación laboral.	En la prestación de los apoyos que ofrece el Programa participan como: - Ejecutor. La Unidad de la STPS que norma, autoriza y da seguimiento a las acciones y apoyos que otorga el Programa. - Becarios(as). Jóvenes entre 18 y 29 años que reciben apoyo económico y seguro médico del Programa. - Centros de Trabajo. Estos participan en el Programa otorgando capacitación laboral.

TIPOS DE APOYO	Se otorga a los beneficiarios: - Capacitación en el centro de trabajo hasta por 12 meses - Beca de \$6,310 mensuales - Seguro médico a través del IMSS - Constancia de capacitación que describe la formación recibida y las habilidades desarrolladas durante la permanencia en el Programa.	Se otorga a los beneficiarios: - Capacitación en el centro de trabajo hasta por 12 meses - Beca de \$6,310 mensuales - Seguro médico a través del IMSS - Constancia de capacitación que describe la formación recibida y las habilidades desarrolladas durante la permanencia en el Programa.
DURACIÓN DE LOS APOYOS	Se otorga apoyo económico hasta por 12 meses, cubriendo un total de entre 5 y 8 horas, cinco días de la semana, procurando que sea dentro de la jornada diurna.	Se otorga apoyo económico hasta por 12 meses, cubriendo un total de entre 5 y 8 horas, cinco días de la semana, procurando que sea dentro de la jornada diurna.

Fuente: Elaboración propia con base en los Lineamientos para la Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019 y Reglas de Operación del Programas Jóvenes Construyendo el Futuro 2023.

Anexo 6. Iniciativas Legislativas Relacionadas con la Atención de Población Joven y su Incorporación al Trabajo, propuestas por grupos parlamentarios de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados

INSTRUMENTO	GACETA	PROPONENTE	GRUPO PARLAMENTARIO	INICIATIVA	ESTATUS INICIATIVA
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (adiciones)	5330-I 30/7/2019	Verónica Beatriz Juárez Piña y demás integrantes del grupo parlamentario.	Partido de la Revolución Democrática	Adicionar al instrumento constitucional la facultad del Congreso de la Unión para expedir legislación general en materia de juventud.	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Retirada el jueves 12 de diciembre de 2019.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (adiciones y modificaciones)	5451-V	Reyna Celeste Ascencio Ortega	Movimiento de Regeneración Nacional	Elevar a rango constitucional el mandato estatal de promover el desarrollo integral de los jóvenes. Se faculta al Congreso de la Unión a expedir legislación general en esa materia. Establece el mandato de armonizar la legislación de las Entidades Federativas conforme a las bases y principios que establezca la ley general.	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (adiciones)	5477-IV	José Guadalupe Aguilera Rojas y demás integrantes del grupo parlamentario	Partido de la Revolución Democrática	Busca adicionar al instrumento constitucional la facultad del Congreso de la Unión para expedir la legislación general en materia de derechos de las y los Jóvenes.	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.

Ley del Impuesto sobre la Renta (adiciones)	5175-IV	Fernando Luis Manzanilla Prieto	Partido Social	Encuentro	Adicionar el capítulo “De los patrones que contraten a jóvenes”, con el objeto de crear un estímulo fiscal a quien contrate jóvenes.	Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público; prórroga hasta el 30 de septiembre de 2019, otorgada el jueves 14 de febrero de 2019.
Ley del Impuesto sobre la Renta (adiciones y modificaciones)	5465-V 25/2/2020	Janet Murillo e integrantes del grupo parlamentario	Partido Acción Nacional		Se modifica la denominación del Capítulo II y se adiciona un párrafo al artículo 186 con el objeto de generar un estímulo fiscal los patrones que contraten jóvenes egresados de casas hogar.	Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.
Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (adiciones y modificaciones)	5522-V 20/5/2020	Esmeralda de los Angeles Moreno Medina	Partido Solidario	Encuentro	Tiene el objeto de crear políticas, planes y programas para los jóvenes que promuevan las manifestaciones culturales, el desarrollo de sus habilidades artísticas y la gestión cultural.	Turnada a la Comisión de Juventud y Diversidad Sexual.
Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (modificaciones)	5494-V	Martha Angélica Tagle Martínez	Movimiento Ciudadano		Incluir el término “juventudes” en lugar de “juventud”, para mirar la diversidad y desigualdad que viven las personas jóvenes, así como transversalización de la perspectiva de género en la política nacional de juventudes.	Turnada a la Comisión de Juventud y Diversidad Sexual.

Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (adiciones y modificaciones).	5 5 9 0 - I 19/8/2020	Diego Eduardo del Bosque Villarreal	Movimiento de Regeneración Nacional	Busca adicionar a las atribuciones del IMJUVE, en coordinación con Comisión Intersectorial para la Reinserción Social y Servicios Postpenales, la elaboración y promoción de programas y acciones tendientes a la reintegración social de las personas jóvenes que hayan cumplido una sentencia.	Turnada a la Comisión de Juventud y Diversidad Sexual.
Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (adiciones)	5 6 0 9 - III 15/9/2020	Ximena Puente de la Mora	Partido Revolucionario Institucional	Busca adicionar la promoción y el fomento de la participación política de las y los jóvenes como objeto del Instituto Mexicano de la Juventud.	Turnada a la Comisión de Juventud y Diversidad Sexual.
Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (adiciones y modificaciones)	5 7 2 0 - VI 16/2/2021	María de los Angeles Ayala Díaz	Partido Acción Nacional	Tiene por finalidad el incorporar de manera expresa la atención y participación de los jóvenes con discapacidad en el objeto y atribuciones del Instituto.	Turnada a la Comisión de Juventud y Diversidad Sexual.
Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (adiciones y modificaciones)	5 5 5 8 - I	Esmeralda de los Angeles Moreno Medina	Partido Social	Inclusión y representación de los jóvenes indígenas y jóvenes con discapacidad.	Turnada a la Comisión de Juventud y Diversidad Sexual.

Ley Federal de Cinematografía (modificaciones)	5663-XII	Abril Alcálá Padilla	Partido de la Revolución Democrática	Otorgar estímulos e incentivos fiscales a las empresas que promuevan la producción, distribución, exhibición y/o comercialización de películas nacionales o cortometrajes realizados por jóvenes de hasta 29 años de edad.	Turnada a la Comisión de Cultura y Cinematografía.
Ley Federal de Trabajo (adiciones y modificaciones)	5150-III	Karen González Márquez	Partido Acción Nacional	Fomentar la incorporación de los jóvenes al ámbito laboral, así como señalar las bases de protección especial cuando sean menores de edad, enfatizando la importancia de la capacitación y del adiestramiento como mecanismos. Que les permitan adquirir experiencia laboral juvenil y la participación del Servicio Nacional de Empleo como autoridad responsable de su difusión y fomento.	Turnada a la Comisión de Trabajo y Previsión Social; prorrogada hasta el 30 de abril de 2019, otorgada el lunes 28 de enero de 2019.
Ley Federal de Trabajo (adiciones)	5236-IV	Janet Murillo Chávez	Partido Acción Nacional	Busca garantizar la seguridad social, así como las prestaciones correspondientes por parte de los patrones que contraten a menores de dieciocho años.	Turnada a la Comisión de Trabajo y Previsión Social; retirada el martes 11 de junio de 2019.

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (adiciones)	5357-II	Martha Elena García Gómez y integrantes por intermedio del grupo parlamentario	Partido Acción Nacional	Se busca integrar al sistema de información a nivel nacional del Sistema Integral de Protección copilados sobre el trabajo infantil, en atención a la recomendación del Comité de los Derechos del Niño.	Turnada a la Comisión de Derechos de la Niñez y Adolescencia; prórroga por 90 días, otorgada el miércoles 29 de enero de 2020. Retirada el martes 11 de febrero de 2020.
Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (adiciones y modificaciones)	5620-I 1/10/2019 30/9/2020	Claudia Esther Balderrazo Espinoza (Cámara de Senadores)	Movimiento de Regeneración Nacional	Propone que La federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías, en el ámbito de su respectiva competencia, establecerán políticas encaminadas a la atención de la niñez y adolescencia. De igual forma se promoverá y garantizará el desarrollo de la primera infancia.	Turnada a la Comisión de Derechos de la Niñez y Adolescencia de la Cámara de Diputados para Dictamen.
Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (adiciones)	5604-II	Martha Elena García Gómez	Partido Acción Nacional	Se busca integrar al sistema de información a nivel nacional del Sistema Integral de Protección copilados sobre el trabajo infantil, en atención a la recomendación del Comité de los Derechos del Niño.	Turnada a la Comisión de Derechos de la Niñez y Adolescencia.

Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (adiciones y modificaciones)	5721-VI 17/2/2021	Ana Lilia Herrera Anzaldo	Partido Revolucionario Institucional	Incentivar la creación de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas formadas por jóvenes; con especial atención en los temas de innovación, desarrollo tecnológico e industrias creativas.	Turnada a la Comisión de Economía, Comercio y Competitividad, con opinión de la Comisión de Juventud y Diversidad Sexual.
Leyes Generales de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y de Educación (adiciones y modificaciones)	5265-III 29/4/2019	María Beatriz López Chávez	Movimiento de Regeneración Nacional	Tiene como objeto reducir el abandono escolar a través de la implementación de servicios especializados para atender las necesidades médicas y de diversas índoles en el cuerpo estudiantil.	Turnada a la Comisión de Educación, con opinión de la Comisión de Derechos de la Niñez y Adolescentes; prórroga hasta el 29 de noviembre de 2019, otorgada el miércoles 10 de julio de 2019.
Leyes Nacionales del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, y de Ejecución Penal (adiciones y modificaciones)	5527-III 27/5/2020	Verónica Beatriz Juárez Piña	Partido de la Revolución Democrática	Busca que los adolescentes privados de su libertad, al cumplir 18 años, y pasar a un centro de internamiento para adultos, tengan derecho a contar una identificación oficial.	Turnada a la Comisión de Justicia.
Nueva Ley General en materia de Personas Jóvenes	5106-IV	Jesús Fernando García Hernández	Partido del Trabajo	Nuevo ordenamiento jurídico con el objeto de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas jóvenes (12 y 29 años).	Turnada a la Comisión de Juventud y Diversidad Sexual, con opinión de la Comisión de Presupuestos y Cuenta Pública.

Nueva Ley General en materia de Personas Jóvenes	5730-VII	Alejandro Viedma Velázquez	Movimiento de Regeneración Nacional	Se propone reconocer y garantizar los derechos de las personas jóvenes, establecer las bases para el Sistema Nacional de las Personas Jóvenes, los principios de la política nacional en la materia, las obligaciones de los tres ámbitos de gobierno y la inclusión en los sectores privado y social de los jóvenes.	Turnada a la Comisión de Juventud y Diversidad Sexual, con opinión de la Comisión de Presupuestos y Cuenta Pública.
Nueva Ley General en materia de Personas Jóvenes	5731-V	Edgar Guzmán Valdez	Partido Social	Busca reconocer y garantizar los derechos de los jóvenes, crear la Política Nacional de Juventud y establecer las bases para la participación de este grupo poblacional en los sectores privado y social.	Turnada a la Comisión de Juventud y Diversidad Sexual, con opinión de la Comisión de Presupuestos y Cuenta Pública.
Nueva Ley General en materia de Personas Jóvenes	5734-IV	Reyna Celeste Ascencio Ortega e integrantes de la Comisión de Juventud y Diversidad Sexual	Movimiento de Regeneración Nacional	Tiene por objeto prevenir las condiciones para el bienestar y desarrollo de las personas jóvenes; así como garantizar el pleno ejercicio, protección y promoción de sus derechos a través de la concurrencia de las autoridades de la Federación, Estados, Municipios y Alcaldías.	Turnada a la Comisión de Juventud y Diversidad Sexual, con opinión de la Comisión de Presupuestos y Cuenta Pública.

Nueva Ley del Fondo para el Fomento para el Desarrollo de los Jóvenes Emprendedores	5721-VI 17/2/2021	Norma Adela Guel Saldivar	Partido Revolucionario Institucional	Tiene como finalidad motivar a los jóvenes que deseen desarrollar ideas de negocio y abrirse camino en la economía mexicana.	Turnada a las Comisiones Unidas de Juventud y Diversidad Sexual, y de Economía, Comercio y Competitividad, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Anexo 7. Iniciativas Legislativas Relacionadas con la Atención de Población Joven y su Incorporación al Trabajo, propuestas por grupos parlamentarios de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados

INSTRUMENTO	GACETA	PROponente	GRUPO PARLAMENTARIO	INICIATIVA	ESTATUS INICIATIVA
Código Penal Federal (adiciones).	6150-11 11/08/2022	Salvador Ortega y Grupo Parlamentario	Partido Acción Nacional	Busca considerar como delito de discriminación el negar o restringir el libre ejercicio a cargos públicos de representación popular en razón de edad, ya sea por juventud o vejez.	Turnada a la Comisión de Justicia.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (adiciones y modificaciones).	6169-11 12/06/2022	Manuel Alejandro Robles Gómez	Movimiento de Regeneración Nacional	Tiene por objeto el incluir en las listas de representación proporcional, de manera prioritaria, a candidatas y candidatos miembros de los pueblos indígenas, de la diversidad sexual, personas con discapacidad, migrantes, afrodescendientes y jóvenes.	Turnada a las Comisiones Unidas de Reforma Política-Electoral, de Puntos Constitucionales, y de Gobernación y Población.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (modificaciones).	604-5 14/06/2022	Norma Angélica Aceves García	Partido Revolucionario Institucional	Tiene como finalidad que los partidos políticos incluyan a las personas jóvenes como sujetos de sus acciones afirmativas en materia electoral.	Turnada a las Comisiones Unidas de Reforma Política-Electoral, y de Puntos Constitucionales. Turno modificado el 18 de octubre de 2022; pasa a las Comisiones Unidas de Reforma Política-Electoral, de Puntos Constitucionales, y de Gobernación y Población.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (modificaciones).	6155-1V 15/11/2022	Manuel Alejandro Robles Gómez	Movimiento de Regeneración Nacional	Pretende reducir de 18 a 15 años la edad para ser ciudadano y votar en elecciones populares, con el objeto de fortalecer la democracia entre las juventudes mexicanas.	Turnada a las Comisiones Unidas de Reforma Política-Electoral, de Puntos Constitucionales, y de Gobernación y Población.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (modificaciones).	6214-III-1 14/02/2023	Lidia Pérez Bárcenas	Movimiento de Regeneración Nacional	Tiene por objeto modificar la edad mínima para ser diputado.	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (modificaciones).	6211-1-11 02/09/2023	Graciela Sánchez Ortiz	Movimiento de Regeneración Nacional	Tiene por objetivo modificar la edad mínima para acceder al cargo de diputado y senador.	Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados el 11 de abril de 2023.
Iniciativa que declara el 6 de enero de cada año como Día Nacional de la Juventud (no aplica).	609-9 29/08/2022	Ana Laura Bernal Cumarena	Partido del Trabajo	Declarar cada 6 de enero de cada año como Día Nacional de la Juventud, con el objetivo de reconocer esa lucha histórica de las juventudes.	Turnada a la Comisión de Gobernación y Población.
Ley de Ciencia y Tecnología (adiciones y modificaciones).	6244-III-1 28/03/2023	Ana Elizabeth Ayala Leyva	Movimiento de Regeneración Nacional	Pretende incorporar como objetivo de la ley el implementar programas y políticas públicas que garanticen la participación de niñas, niños y juveniles en actividades científicas.	Turnada a la Comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación, con opinión de la Comisión de Derechos de la Niñez y Adolescencia.
Ley de Desarrollo Rural Sustentable (adiciones y modificaciones).	6165-11 30/11/2022	Ana Elizabeth Ayala Leyva	Movimiento de Regeneración Nacional	Busca que los programas del gobierno garanticen derechos de grupos vulnerables, así como mujeres, jóvenes y personas con discapacidad o proveenientes de alguna etnia.	Turnada a la Comisión de Desarrollo y Conservación Rural. Agrícola y Autosuficiencia Alimentaria.
Ley de la Economía Social y Solidaria (adiciones y modificaciones).	6010-11 26/04/2022	Berenice Montes Estrada	Partido Acción Nacional	Tiene el fin de promover, impulsar y consolidar planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social, para las y los jóvenes.	Turnada a la Comisión de Economía Social y Fomento del Cooperativismo. Retirada el lunes 4 de julio de 2022.
Ley del Impuesto sobre la Renta (adiciones y modificaciones).	5885-111 14/10/2021	Integrantes del Grupo Parlamentario del PAN.	Partido Acción Nacional	Busca la inclusión al mercado laboral de mujeres, jóvenes de entre 18 y 29 años, personas con discapacidad y personas adultas mayores a través de estímulos fiscales a aquellos que los contraten.	Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Ley del Impuesto sobre la Renta (adiciones).	6 3 0 5 26/06/2023	Senadores García Yáñez, Manuel Añorve Baños y Mario Zamora Gastelum	Partido Revolucionario Institucional	Tiene el objeto de promover el acceso de jóvenes a empleos formales.	Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.
Ley del Impuesto sobre la Renta (modificaciones).	5 8 8 - 11 18/10/2021	Krishna Karina Romero Velázquez	Partido Acción Nacional	Se modifica con el fin de otorgar incentivos fiscales a empresas que contraten a jóvenes	Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.
Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (adiciones y modificaciones).	5 9 12 - 111 23/11/2021	María Teresa Castañeda de Oro Palacios y Grupo Parlamentario	Partido Acción Nacional	Tiene por objeto dotar al Instituto con la facultad de realizar evaluaciones no sólo a su actividad, sino a toda aquella relacionada con los jóvenes.	Turnada a la Comisión de Juventud. Prórroga hasta el 29 de julio de 2022, otorgada el jueves 17 de febrero de 2022.
Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (adiciones y modificaciones).	6 0 1 2 - 1 V 28/04/2022	Elvia Yolanda Martínez Cosío	Movimiento Ciudadano	Buena facultar al Instituto Mexicano de la Juventud para proponer al Ejecutivo federal programas con el objeto de mejorar las condiciones de vida de los jóvenes migrantes que residen en el extranjero.	Turnada a la Comisión de Juventud, con opinión de la Comisión de Asuntos Migratorios.
Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (adiciones y modificaciones).	5 9 2 2 - 1 V 12/07/2021	Omar Enrique Castañeda González	Movimiento de Regeneración Nacional	Busca lograr la paridad de género dentro de la Junta Directiva del Instituto Mexicano de la Juventud.	Turnada a la Comisión de Juventud. Prórroga hasta el 29 de julio de 2022, otorgada el jueves 17 de febrero de 2022.
Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (adiciones y modificaciones).	6 3 4 5 18/08/2023	Lilia Carlinna Oliveira Coronel	Partido Acción Nacional	Busca que el IMJUE apoye programas para que los jóvenes tengan acceso a una vivienda digna; y gestione programas de becas para el reintegro al sistema educativo nacional y apoyos para jóvenes emprendedores.	Turnada a la Comisión de Juventud.
Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (adiciones).	5 9 2 7 - V 14/12/2021	Omar Enrique Castañeda González	Movimiento de Regeneración Nacional	Tiene por objeto dividir al grupo poblacional de jóvenes en dos segmentos en dependencia de su edad para que todos los programas y políticas públicas destinados a este grupo se encuentren enfocados.	Turnada a la Comisión de Juventud.
Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (adiciones).	6 2 1 6 - 11 16/02/2023	Krishna Karina Romero Velázquez y Grupo Parlamentario	Partido Acción Nacional	Tiene el fin de realizar y promover programas y cursos formativos en materia de educación financiera para las y los jóvenes.	Turnada a la Comisión de Juventud. Retirada el martes 1 de agosto de 2023.
Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (adiciones).	6 3 5 3 30/08/2023	Omar Enrique Castañeda González	Movimiento Ciudadano	Busca que el Instituto estimule la participación activa e inclusiva de las juventudes pertenecientes a grupos en circunstancias de vulnerabilidad.	Turnada a la Comisión de Juventud.
Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (adiciones).	6 2 1 9 - 11 - 1 21/02/2023	Martha Barajas García	Movimiento de Regeneración Nacional	Tiene como fin el establecer que en el Consejo Ciudadano del Instituto Mexicano de la Juventud se deberá garantizar la inclusión de personas con discapacidad y miembros de los pueblos originarios y afroamericanos.	Turnada a la Comisión de Juventud, con opinión de Comisiones de Pueblos Indígenas y Afroamericanos, y de Atención a Grupos Vulnerables.
Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (adiciones).	6 1 8 7 - 11 01/05/2023	Alan Castellanos Ramírez	Partido Revolucionario Institucional	Estimular la participación de la juventud en el desarrollo político-democrático, a través del IMJUE	Turnada a la Comisión de Juventud.
Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (modificaciones).	5 9 6 7 - V 22/02/2022	Karla Ayala Villalobos	Partido Revolucionario Institucional	Busca incluir al grupo poblacional de jóvenes afroamericanos como sujetos de los derechos que otorga esta Ley.	Turnada a la Comisión de Juventud.
Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (modificaciones).	6 0 6 0 07/05/2022	Karla Ayala Villalobos	Partido Revolucionario Institucional	Busca incluir dentro de las atribuciones del IMJUE la ejecución de programas y cursos sobre la inclusión social.	Turnada a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social, y de Juventud. Turno modificado el 19 de agosto de 2022; pasa a la Comisión de Juventud.
Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (modificaciones).	6 0 6 5 07/12/2022	Karla Ayala Villalobos	Partido Revolucionario Institucional	Busca incluir al grupo poblacional de jóvenes afroamericanos como sujetos de los derechos que otorga esta Ley.	Turnada a la Comisión de Juventud.
Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (modificaciones).	5 9 2 2 - 1 12/07/2021	Senador Claudia Esther Balderas Espinoza	Movimiento de Regeneración Nacional	Iniciativa de la Cámara de Senadores (Legislatura LXIV) turnada a Cámara de Diputados (Legislatura LXV). Busca incluir la educación financiera para la población juvenil dentro de las atribuciones del IMJUE.	Turno directo a las Comisiones Unidas de Juventud y Deporte; y de Estudios Legislativos. Proyecto de decreto aprobado. Se remitió a la Cámara de Diputados; recibida el 30 de noviembre de 2021; turnada a la Comisión de Juventud. Prórroga hasta el 29 de julio de 2022.

Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (modificaciones).	5 9 2 2 - 1 07/12/2021	Senadores Félix Salgado Macedonio y Ricardo Montiel Avila	Movimiento de Regeneración Nacional	Tiene la intención de modificar la integración del Consejo de Seguimiento de Proyectos y Programas del Instituto Mexicano de la Juventud.	Turno Directo a las Comisiones Unidad de Juventud y deporte; y de Estudios Legislativos. El Proyecto de decreto fue aprobado; remitido a la Cámara de Diputados; recibida el 30 de noviembre de 2021; turnada a la Comisión de Juventud. Prórroga hasta el 29 de julio de 2022.
Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (modificaciones).	6107-IV-1 09/08/2022	Mariela López Sosa, Oscar de Jesus Almaraz Smer, César Augusto Rendón García e integrantes del Grupo Parlamentario	Partido Acción Nacional	Busca incluir dentro de las atribuciones del Instituto elaborar programas y cursos de orientación e información sobre la salud mental.	Turnada a la Comisión de Juventud.
Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (modificaciones).	6130-III 10/11/2022	Parlamentarios Nabises Arellano Reyes	Movimiento de Regeneración Nacional	Su objetivo es modificar la integración de la Junta Directiva del IMJUVE.	Turnada a la Comisión de Igualdad de Género.
Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (modificaciones).	6160-V 23/11/2022	Anaceli Celestino Rosas	Partido del Trabajo	El propósito de esta iniciativa es el de armonizar las disposiciones de la Ley del IMJUVE en lo referente a la integración de la junta directiva.	Turnada a la Comisión de Juventud.
Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (modificaciones).	6259-III 20/04/2023	Maria Isabel Alfaro Morales	Movimiento de Regeneración Nacional	Establecer que el IMJUVE, en la definición e instrumentación de la política nacional de juventud, deberá promover una cultura de paz.	Turnada a la Comisión de Juventud.
Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (modificaciones).	6382-III-2 10/10/2023	Ana Laura Valenzuela Sánchez	Partido Acción Nacional	Modifica el objeto del IMJUVE para proponer al Ejecutivo federal programas especiales orientados a mejorar las condiciones de salud y educación de los jóvenes afroamericanos, migrantes y con discapacidad.	Turnada a la Comisión de Juventud.
Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (modificaciones).	6411-II-1 22/11/2023	Yessenia Leticia Olua González	Movimiento de Regeneración Nacional	Armonizar Ley del IMJUVE con la homologación de distintas leyes, con el fin de cambiar nombre a Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, y la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes.	Turnada a la Comisión de Juventud.
Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (se abroga).	6257-II 18/04/2023	Ejecutivo federal	Ejecutivo federal	Propone trasladar al IMJUVE, sectorizado en la Secretaría de Bienestar, como unidad administrativa, a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.	Turnada a la Comisión de Juventud.
Ley del Instituto Mexicano de la Juventud y Ley Federal del Trabajo (modificaciones).	5878-I 05/10/2021	Senador Prino Dothe Mata	Movimiento de Regeneración Nacional	Iniciativa de Cámara de Senadores (LXIV Legislatura), turnada a Cámara de Diputados (LXV Legislatura). Busca la creación y fortalecimiento de programas de capacitación e incorporación laboral de jóvenes en centros de trabajo.	Se turnó a las Comisiones Unidas de Juventud y Deporte; y de Estudios Legislativos, Segunda. Proyecto de decreto aprobado; remitido a la Cámara de Diputados; Recibida el 7 de septiembre de 2021; turnada a la Comisión de Juventud. Prórroga hasta el 29 de julio de 2022.
Ley del Seguro Social (modificaciones).	5967-VI 22/02/2022	Carmen Patricia Armendariz Guerra	Movimiento de Regeneración Nacional	Garantizar la seguridad social a los estudiantes que cursen estudios de los tipos medio superior y superior en instituciones educativas del Estado Mexicano.	Turnada a la Comisión de Seguridad Social. Retirada el viernes 13 de mayo de 2022.
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional (modificaciones).	5880-III 10/07/2021	Krishna Karina Romero Velázquez	Partido Acción Nacional	Reforma en materia de inclusión laboral de jóvenes en el sector público. Los titulares de las dependencias estatales deben darle preferencia en la contratación y se genera una cuota del 10% en diversas plazas para este grupo poblacional.	Turnada a la Comisión de Trabajo y Previsión Social; prórroga hasta el 31 de mayo de 2022, otorgada el martes 18 de enero de 2022; retirada el martes 5 de abril de 2022.
Ley Federal del Trabajo (adiciones).	6174-IV 13/12/2022	Krishna Karina Romero Velázquez	Partido Acción Nacional	Fomentar la inclusión laboral de personas jóvenes y mujeres a través de políticas públicas, programas y acciones afirmativas para la contratación, ascenso y capacitación.	Turnada a la Comisión de Trabajo y Previsión Social.

Ley Federal del Trabajo (modificaciones).	6221-III 23/02/2023	Yessenia Leticia Olua González	Movimiento de Regeneración Nacional	Busca establecer que, cuando se contrate adolescentes mayores de 15 años para el trabajo del hogar, quedará prohibido que pernocien y/o habiten en el mismo domicilio donde desempeña sus servicios.	Turnada a la Comisión de Trabajo y Previsión Social, con opinión de la Comisión de Derechos de la Niñez y Adolescencia.
Ley Federal del Trabajo y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (adiciones).	6340 08/11/2023	Rodrigo Hermínio Sampedro Chaparro	Movimiento Ciudadano	Tiene como fin el promover el acceso al empleo para las juventudes, así como su inscripción en el sistema de ahorro para el retiro.	Turnada a la Comisión de Gobernación y Población, con opinión de la Comisión de Juventud.
Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación (modificaciones).	5998-II 04/07/2022	Krishna Karina Romero Velázquez	Partido Acción Nacional	Tiene el fin de incorporar a los jóvenes como grupo poblacional objeto de acciones afirmativas.	Turnada a la Comisión de Derechos Humanos; dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados el 9 de febrero de 2023; turnada a la Cámara de Senadores.
Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (adiciones).	6135-II 18/10/2022	Itzel Aleli Domínguez Zopiyacile	Partido Verde Ecologista de México	Busca que la Federación garantice, beneficie e impulse el empoderamiento de las mujeres y los jóvenes sobre las zonas forestales, a través de programas de desarrollo forestal comunitario.	Turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
Ley General de Desarrollo Social (adiciones).	6321 17/07/2023	Reyna Celeste Ascencio Ortega	Movimiento de Regeneración Nacional	Incorporar a las y los jóvenes en la Ley General de Desarrollo Social, con especial énfasis a las juventudes con alguna discapacidad, pertenecientes a comunidades indígenas, afro mexicanas y de la diversidad sexual.	Turnada a la Comisión de Bienestar, con opinión de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables.
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (adiciones).	5927-V 14/12/2021	Integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.	Movimiento Ciudadano	Busca incluir el concepto de candidaturas jóvenes en Diputaciones, Senadurías, las planillas de Ayuntamientos y de las Alcaldías a través de la implementación de cuotas.	Turnada a la Comisión de Reforma Política-Electoral; prórroga hasta el 30 de septiembre de 2022.
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (modificaciones).	6169-II 12/06/2022	Manuel Alejandro Robles Gómez	Movimiento de Regeneración Nacional	Incluir en las listas de representación proporcional, de manera prioritaria, a candidatas y candidatos miembros de los pueblos indígenas, de la diversidad sexual, personas con discapacidad, migrantes, afrodescendientes y jóvenes.	Turnada a las Comisiones Unidas de Reforma Política-Electoral, y de Gobernación y Población.
Ley General de Partidos Políticos (adiciones).	5962-VII 15/02/2022	Victoriano Wences Real	Partido del Trabajo	Busca que, para la capacitación, formación, promoción y el desarrollo de la consciencia y el liderazgo políticos de jóvenes los partidos políticos destinen un porcentaje de su financiamiento público ordinario anual.	Turnada a la Comisión de Reforma Política-Electoral; prórroga hasta el 15 de diciembre de 2022; turno modificado el 20 de octubre de 2022; pasa a las Comisiones Unidas de Reforma Política-Electoral, y de Gobernación y Población.
Ley General de Partidos Políticos (modificaciones).	6300 19/06/2023	Lázaro Cuauhtémoc Jiménez Aquino	Partido Revolucionario Institucional	Implementar cuotas en la integración de los órganos internos de los partidos políticos para garantizar el principio de paridad de género y promover la inclusión de al menos el 30% de personas jóvenes.	Turnada a la Comisión de Reforma Política-Electoral.
Ley General de Partidos Políticos y 232 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (modificaciones).	5962-VII 15/02/2022	Krishna Karina Romero Velázquez	Partido Acción Nacional	Busca garantizar las candidaturas de jóvenes en los procesos electorales relativos a legisladores federales y locales, así como en las planillas de ayuntamientos, alcaldías y partidos políticos, a través de cuotas.	Turnada a la Comisión de Reforma Política-Electoral; prórroga hasta el 15 de diciembre de 2022; turno modificado el 20 de octubre de 2022; pasa a las Comisiones Unidas de Reforma Política-Electoral, y de Gobernación y Población.
Ley General de Población (modificaciones).	5914-IV 25/11/2021	Blanca Araceli Narro Panameño	Movimiento de Regeneración Nacional	Busca incluir en la integración del Consejo Nacional de Población a los titulares del Inmujer, del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores y del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.	Turnada a la Comisión de Gobernación y Población; prórroga hasta el 30 de septiembre de 2022.
Ley General de Población (modificaciones).	6156-II 16/11/2022	Blanca Araceli Narro Panameño	Movimiento de Regeneración Nacional	Incluir en la integración del Consejo Nacional de Población a los titulares del IMJUVE, del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores y del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.	Turnada a la Comisión de Gobernación y Población.

Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (adiciones y modificaciones).	6320 14/07/2023	Omar Enrique Castañeda González	Movimiento Ciudadano	Busca facilitar las condiciones necesarias para la creación, establecimiento y fortalecimiento de las Mipyme por parte de personas jóvenes.	Turnada a la Comisión de Economía, Comercio y Competitividad.
Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (adiciones y modificaciones).	6363-III-2 13/09/2023	Krishna Karina Romero Velázquez y legisladores integrantes del Grupo Parlamentario	Partido Acción Nacional	Busca el acceso al financiamiento de Mipymes a personas con discapacidad y jóvenes emprendedores.	Turnada a la Comisión de Economía, Comercio y Competitividad, con opinión de las Comisiones de Juventud, y de Atención a Grupos Vulnerables.
Ley para impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad de la Competitividad de la Economía Nacional (adiciones).	5962-VII 15/02/2022	Daniel Murguía Lardizábal	Movimiento de Regeneración Nacional	La iniciativa tiene como objetivo el impulsar la participación laboral de las mujeres y personas jóvenes.	Turnada a la Comisión de Economía, Comercio y Competitividad; dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados el 15 de noviembre de 2022. Turnada a la Cámara de Senadores.
Leyes de Ciencia y Tecnología, Orgánica de la Administración Pública Federal, y del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (adiciones y modificaciones).	5908-III 17/11/2021	Gerardo Gaudiano Rovitrosa y suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario	Movimiento Ciudadano	Tiene el objeto de crear el Fondo de Inclusión Social, Desarrollo e Innovación Sustentable para las Juventudes, el cual será operado por el Conacyt y tendrá como fin el otorgamiento de recursos financieros para proyectos ideados por los jóvenes.	Turnada a las Comisiones Unidas de Ciencia, Tecnología e Innovación, y de Gobernación y Población, con opinión de la Comisión de Energía; prórroga hasta el 30 de junio de 2022.
Leyes de Ciencia y Tecnología, Orgánica de la Administración Pública Federal, y del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (adiciones y modificaciones).	5894-III 26/10/2021	Integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano	Movimiento Ciudadano	Tiene por objeto crear el Fondo de Inclusión Social, Desarrollo e Innovación Sustentable para las Juventudes.	Turnada a las Comisiones Unidas de Ciencia, Tecnología e Innovación, y de Gobernación y Población, con opinión de la Comisión de Energía. Retirada el miércoles 17 de noviembre de 2021.
Leyes de Vivienda, General de Desarrollo Social, y del Instituto Mexicano de la Juventud (adiciones y modificaciones).	5982-V 15/03/2022	Luis Arturo González Cruz	Partido Verde Ecologista de México	Su fin es promover oportunidades de acceso a la vivienda para la población cuya edad quede comprendida entre 18 y 29 años.	Turnada a las Comisiones Unidas de Vivienda, y de Juventud, con opinión de la Comisión de Bienestar; prórroga hasta el 15 de diciembre de 2022.
Leyes Federales del Trabajo; General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes; Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones en la Ciudad de México; del Instituto Mexicano de la Juventud, y del Seguro Social (adiciones y modificaciones).	6045 14/06/2022	Jorge Álvarez Maynez	Movimiento Ciudadano	Tiene el objeto de generar las condiciones para promover el trabajo digno para las juventudes, así como el respeto a sus debidas prestaciones.	Turnada a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y de Juventud.
Leyes Generales de Instituciones y Procedimientos Electorales, y de Partidos Políticos (modificaciones).	5874-III 28/09/2021	Margarita García García	Partido del Trabajo	En materia de cuotas para candidaturas de jóvenes en cargos de elección popular.	Turnada a la Comisión de Reforma Política-Electoral; prórroga hasta el 30 de junio de 2022.

Nueva Ley General de Integración de las y los jóvenes al Mercado Laboral.	6252-IV-2 04/11/2023	Manuel Alejandro Robles Gómez	Movimiento de Regeneración Nacional	Busca dar un sustento jurídico a este programa: "jóvenes construyendo el futuro", pues con ello se estaría dando seguridad y certeza de la continuidad de un proyecto de política pública que beneficia a los jóvenes.	Turnada a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social, y de Juventud, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.
Nueva Ley General de Juventudes.	5928-II 15/12/2021	Integrantes del Partido Acción Nacional.	Partido Acción Nacional	El objeto de esta iniciativa es cumplir con el decreto del 24 de diciembre de 2020 publicado en el Diario Oficial de la Federación.	Turnada a la Comisión de Juventud, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.
Nueva Ley General de Juventudes.	6122-IV 29/09/2022	Rodrigo Herminio Sampertio Chaparro y Jorge Álvarez Máñez	Movimiento Ciudadano	El objeto de esta iniciativa es cumplir con el decreto del 24 de diciembre de 2020 publicado en el Diario Oficial de la Federación.	Turnada a la Comisión de Juventud, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Retirada el jueves 30 de marzo de 2023.
Nueva Ley General de Juventudes.	5900-II 11/04/2021	Rodrigo Herminio Sampertio Chaparro	Movimiento Ciudadano	El objeto de esta iniciativa es cumplir con el decreto del 24 de diciembre de 2020 publicado en el Diario Oficial de la Federación.	Turnada a la Comisión de Juventud, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Retirada el 1 de agosto de 2022.
Nueva Ley General de Juventudes.	5922-V 12/07/2021	Karla Ayala Vilalobos	Partido Revolucionario Institucional	El objeto de esta iniciativa es cumplir con el decreto del 24 de diciembre de 2020 publicado en el Diario Oficial de la Federación. Las modificaciones a la Ley del IMJUE buscan armonizar su contenido al de la propuesta de Ley General de Juventudes en lo relativo al "Plan Nacional de las Juventudes".	Turnada a la Comisión de Juventud, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.
Nueva Ley General de Juventudes.	6080-I 08/02/2022	Karla Ayala Vilalobos	Partido Revolucionario Institucional	El objeto de esta iniciativa es cumplir con el decreto del 24 de diciembre de 2020 publicado en el Diario Oficial de la Federación. Las modificaciones a la Ley del IMJUE buscan armonizar su contenido al de la propuesta de Ley General de Juventudes en lo relativo al "Plan Nacional de las Juventudes".	Turnada a la Comisión de Juventud, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.
Nueva Ley General de Juventudes.	6140-II-1 25/10/2022	Ana Lilia Herrera Anzaldo	Partido Revolucionario Institucional	El objeto de esta iniciativa es cumplir con el decreto del 24 de diciembre de 2020 publicado en el Diario Oficial de la Federación. Las modificaciones a la Ley del IMJUE buscan armonizar su contenido al de la propuesta de Ley General de Juventudes en lo relativo al "Consejo Nacional de la Juventud".	Turnada a la Comisión de Juventud, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.
Nueva Ley General en materia de Personas Jóvenes.	5900-II 11/04/2021	Reyna Celeste Ascencio Ortega	Movimiento de Regeneración Nacional	El objeto de esta iniciativa es cumplir con el decreto del 24 de diciembre de 2020 publicado en el Diario Oficial de la Federación.	Turnada a la Comisión de Juventud, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

