



# Reforma sobre el Sistema de Justicia en México

## TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Derecho Constitucional</b> .....	<b>5</b>
1.1 Diagnóstico.....	5
1.2 Propuestas.....	6
<b>2. Derechos Humanos</b> .....	<b>9</b>
2.1 Introducción .....	9
2.2 Diagnóstico y Propuestas .....	10
2.2.1 Derechos de igualdad .....	10
2.2.2 Derechos de libertad .....	12
2.2.3 Derechos personales .....	14
2.2.4 Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) .....	15
<b>3. Administración de Justicia Federal</b> .....	<b>25</b>
3.1 Diagnóstico .....	25
3.2 Propuestas .....	29
3.2.1 Fortalecer al Poder Judicial de la Federación en su gestión y frente a otros actores .....	29
3.2.2 Redefinir la administración, vigilancia y disciplina en el Poder Judicial de la Federación .....	32
3.2.3 Impulsar la consolidación de la carrera judicial .....	33
3.2.4 Hacer efectivo el acceso a la justicia .....	34
<b>4. Administración de Justicia Local</b> .....	<b>38</b>
4.1 Introducción .....	38
4.2 Diagnóstico y Propuestas .....	39
4.2.1 Problemas relacionados con la administración .....	39
4.2.2 Problemas relacionados con el personal judicial .....	40
4.2.3 Autonomía e independencia .....	42
4.2.4 Modernización y nuevas tecnologías .....	43
4.2.5 Política pública .....	43
<b>5. Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias</b> .....	<b>45</b>
5.1 Introducción.....	45

<b>5.2 Diagnóstico y Propuestas</b> .....	<b>46</b>
5.2.1 Elementos de control <i>a priori</i> del acuerdo de mediación .....	46
5.2.2 Los MASC en el derecho del trabajo .....	46
5.2.3 La mediación notarial .....	47
5.2.4 Homologación legislativa de los MASC.....	47
5.2.5 La mediación como requisito de procedibilidad .....	49
5.2.6 Conclusiones .....	50
<b>6. Seguridad Pública</b> .....	<b>52</b>
<b>6.1 Introducción</b> .....	<b>52</b>
<b>6.2 Diagnóstico y Propuestas</b> .....	<b>52</b>
6.2.1 Cómo se entiende actualmente la seguridad pública en México .....	52
6.2.2 Alcances .....	53
6.2.3 Se necesita algo más que buenos propósitos.....	57
6.2.4 Un federalismo fracturado .....	58
6.2.5 Evidencias de la fractura .....	59
6.2.6 Devolver el poder a las regiones .....	62
6.2.7 Otras políticas imprescindibles.....	63
6.2.8 Una última reflexión ante la “nueva normalidad” .....	64
<b>7. Procuración de justicia y prevención del delito</b> .....	<b>67</b>
<b>7.1 Diagnóstico</b> .....	<b>67</b>
<b>7.2 Propuestas</b> .....	<b>68</b>
7.2.1 Prevención del delito .....	69
7.2.2 Instituciones de procuración de justicia .....	71
7.2.3 Otras recomendaciones.....	73
<b>8. Derecho Penitenciario, Criminología y Victimología</b> .....	<b>76</b>
<b>8.1 Diagnóstico y Propuestas</b> .....	<b>76</b>
8.1.1 Criminología y Penitenciario.....	76
<b>8.2 Conclusiones</b> .....	<b>84</b>
<b>9. Derecho Civil y Derecho Familiar</b> .....	<b>89</b>
<b>9.1 Diagnóstico y Propuestas</b> .....	<b>89</b>
9.1.1 La necesidad de un nuevo Código Familiar y un nuevo Código Civil para la Ciudad de México .....	89
9.1.2 Consideraciones respecto a la necesidad de reformar el <i>Código Civil Para la Ciudad de México</i> .....	95
9.1.3 Ley Registral de la Ciudad de México.....	98
<b>10. Derecho Laboral</b> .....	<b>101</b>
<b>10.1 Diagnóstico y Propuestas</b> .....	<b>101</b>
10.1.1 Entorno referencial.....	101
10.1.2 La capacitación de los funcionarios de los Centros de Conciliación .....	105

10.1.3 El acceso y restricción a una Justicia Laboral y su duración.....	111
10.1.4 Conclusión.....	112
<b>11. Derecho Fiscal y Financiero.....</b>	<b>114</b>
<b>11.1 Diagnóstico .....</b>	<b>114</b>
11.1.1 Recaudación.....	114
11.1.2 Digitalización Tributaria.....	114
11.1.3 Justicia fiscal .....	114
11.1.4 Justicia social y Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPyMEs) .....	115
<b>11.2 Propuestas.....</b>	<b>116</b>
<b>12. Orden Jurídico Internacional .....</b>	<b>123</b>
<b>12.1 Introducción .....</b>	<b>123</b>
<b>12.2 Diagnóstico y Propuestas.....</b>	<b>126</b>
12.2.1 El Derecho Internacional en México.....	126
12.2.2 En materia de Derechos Humanos .....	127
12.2.3 Sobre el papel de las fuerzas armadas en México .....	131
12.2.4 Seguridad y Derecho Penal.....	132
12.2.5 Derecho Penal Internacional y Derecho Humanitario.....	137
12.2.6 Migración .....	141
12.2.7 Organización Internacional del Trabajo: .....	143
12.2.8 Medio Ambiente .....	143
12.2.9 Derecho Económico .....	145

## INTRODUCCIÓN

El Aspen Institute México, congruente con su misión de promover la reflexión, el debate y la discusión sobre ideas y acciones tendientes a impulsar el desarrollo social, político y económico de México, se dio a la tarea de reunir a un grupo plural de destacados juristas mexicanos para examinar los retos que enfrenta el sistema de justicia en nuestro país y proponer soluciones concretas a los mismos.

A lo largo de este año 2021, decenas de expertos jurídicos se reunieron a través de doce grupos temáticos que abarcaron los siguientes temas: Derecho Constitucional; Derechos Humanos e Igualdad entre Mujeres y Hombres; Administración de Justicia Federal; Administración de Justicia Local; Métodos Alternativos de Solución de Controversias; Seguridad Pública; Derecho Penal y Procuración de Justicia; Derecho Penitenciario, Criminología y Victimología; Derecho Civil y Familiar; Derecho Laboral; Derecho Fiscal y Financiero y Orden Jurídico Internacional.

En las siguientes páginas se presentan los resultados de los diagnósticos y las propuestas a las que llegaron cada uno de los grupos temáticos, según fueron compiladas por doce relatores, mismos que están organizados por capítulos que corresponden a cada grupo temático.

Confiamos en que esta publicación aportará constructivamente al pensamiento crítico y a los esfuerzos colectivos que buscan el desarrollo de México al fortalecer en el país, el Estado de Derecho.

# 1. Derecho Constitucional

## 1.1 DIAGNÓSTICO

En México, datos oficiales han evidenciado que no existe una justicia pronta y expedita; la mayoría de las controversias son entre conocidos, sean estos familiares o socios, lo cual explica en cierta medida, el congestionamiento del sistema de justicia del país.

En México existe la costumbre de judicializar todos los asuntos. Ante esta realidad, los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASCs) pueden ser un medio adecuado y aconsejable para resolver las disputas jurídicas, tanto para descongestionar los tribunales como para regenerar el tejido social. Pareciera que el personal de los tribunales no simpatiza con los MASC, pero estos son necesarios.

Aunado a lo anterior y derivado de la pandemia, entre otros problemas se prolongaron los plazos para la celebración de las audiencias y por ello se ha hecho más costoso el acceso a la justicia. Los litigios han pasado por retrasos y momentos difíciles, y es necesario redoblar esfuerzos para prevenir que la sociedad busque soluciones fuera de la ley. Los litigantes ya venían arrastrando problemas previos a la pandemia, ya que desde hace mucho los procesos han sido obsoletos a pesar de que se haya querido buscar una simplificación. En materia penal los procedimientos han resultado más complicados, lo mismo en la materia familiar.

A nivel internacional, la pandemia puso en tela de juicio la efectividad de la globalización y la integración. Por ejemplo, la Unión Europea y los Organismos Internacionales no funcionaron y cada Estado estableció sus propias medidas que en ocasiones fueron diametralmente distintas. Después de la pandemia cabrá preguntarse cuál será el futuro de la globalización, si tiene que ser revisada o si se requiere volver a ver a los Estados en lo individual. La pésima distribución de las vacunas puso en evidencia los intereses políticos nacionales afectados por serias dosis de egoísmo.

A nivel global ha faltado un espíritu de cooperación en donde los Estados entiendan que lo que se requiere es salvar a la humanidad,

no a los nacionales de cada país; un sentimiento de globalización que lleve a contar con organismos internacionales estructurados democráticamente y con autoridad. Se debe analizar el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, además de plantear la posibilidad de lograr un Derecho Internacional de la Democracia que permita una buena distribución de los satisfactores que garanticen la supervivencia de la humanidad.

Por la pandemia, algunos sistemas democráticos tuvieron una merma en la percepción ciudadana sobre la actuación conforme a Derecho de los gobiernos y la pérdida del control epidemiológico ha detonado decisiones políticas que han generado efectos adversos. El combate a la pandemia fue más eficaz en países autoritarios que en los países democráticos donde no han funcionado las medidas restrictivas o funcionaron mal. El populismo autoritario arrojó mejores resultados que las democracias populistas. Esto plantea un peligro para la democracia: es un buen sistema de gobierno para vivir en condiciones de normalidad, pero no está preparado para responder a problemas emergentes.

La pandemia ha vuelto todo incierto, tanto los términos como los plazos y los acuerdos obligatorios han dejado de serlo. Los procesos ahora se han hecho más caros, en detrimento del justiciable.

La pandemia también puso en evidencia la necesidad de un andamiaje jurídico adecuado para atender la problemática sanitaria; pese a ello, se ha notado una falta de interés en trabajar por un mejoramiento de la estructura y normatividad en la materia. Por ejemplo, el Consejo de Salubridad General, órgano previsto en la Constitución desde 1917, tiene muy amplias facultades que incluso pueden generar una suspensión de garantías.

## 1.2 PROPUESTAS

La judicialización es un problema global que se genera principalmente en las grandes urbes; en las entidades más pequeñas la realidad es otra y el número de conflictos es menor. Por ello la solución no debe ser nacional ni centralizadora, sino adecuarse regionalmente.

Es necesario modernizarse y crear un proceso tecnificado. Pareciera que la tecnología es la respuesta para aplicarla al procedimiento.

Muchos abogados aun no entienden lo tecnológico y los técnicos no entienden la parte de la abogacía. **Se requerirá combinar experiencias para aplicar la tecnología al Derecho. Además, hay que resaltar dos temas que deben observarse: ética y profesionalismo; es decir, la preparación académica y la honestidad que son pilares para un adecuado ejercicio de la profesión.**

**Se debe proponer al legislador el establecimiento de juicios en línea o sistemas mixtos** y que las partes opten por ir al juicio en línea, al presencial o al híbrido.

La transición hacia juicios en línea debe venir aparejada de un proceso de educación de todos los integrantes de un tribunal. Para ello se requiere:

- Legislación que así lo establezca y tiempo prudente para la preparación tecnológica de los asesores jurídicos y para el personal de los tribunales.
- La opción para los justiciables entre el juicio en línea o el presencial en los edificios de los tribunales, al menos en una etapa suficiente de transición.
- Los MASC no deben ser limitados a la mediación; se debe buscar también la conciliación, el arbitraje y la amigable composición.
- Los MASC deben estar en manos de personas prudentes, con sentido común e imparcialidad. La conciliación puede dar propuestas de solución de controversias siguiendo el principio de “voluntariedad”.
- Los MASC no pueden ser obligatorios ni formales. Conforme a Derecho, son procedimientos informales y se rigen por el denominado principio de “voluntariedad”, que bien se puede substituir por la expresión *principio de libre decisión*.
- Se necesita preparar a los legisladores, para expedir leyes adecuadas, así como amplia y adecuada información a los justiciables y a los estudiantes de Derecho, para evitar, en lo posible, la judicialización de todas las controversias jurídicas.
- En materia familiar es necesario reestructurar los consejos de tutela o los consejos para la familia como órganos colegiados que operan en los municipios o en

demarcaciones territoriales más grandes. Ellos se guiarían por principios de convivencia que pudieran ser integrados por ejemplo con un ministro de cultos, un pedagogo y un psicólogo.

- Es necesario evitar determinar la importancia de una controversia debido a su cuantía.
- La amalgama entre juzgadores de carrera, litigantes y académicos lograría formar extraordinarios órganos impartidores de justicia.
- Se propone que los tribunales sean mixtos, en donde los jueces puedan llevar asuntos civiles, penales, mercantiles y administrativos.



## 2. Derechos Humanos

### 2.1 Introducción

El 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) una de las reformas más trascendentales a nuestra Constitución Política que, al modificar 11 artículos, cambió por completo el paradigma constitucional para incluir en su texto el concepto de los derechos humanos y su protección y elevar a rango constitucional los derechos humanos previstos en los tratados internacionales<sup>1</sup>. Además, entre otras cosas, se estableció la obligación para todos los servidores públicos, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Con esta reforma se pretendió reforzar el Estado de Derecho en el país, claramente vinculado con los derechos humanos y su aplicación lo que implicó pasar de la teoría a la realidad. Lo anterior se hace notar principalmente en el artículo primero constitucional, que a la letra establece:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

---

<sup>1</sup> La CPEUM no circunscribe a tratados internacionales de derechos humanos, sino a cualquier derecho humano contenido en un tratado internacional.

## 2.2 Diagnóstico y Propuestas

### 2.2.1 Derechos de Igualdad

#### *a) Prohibición de la esclavitud y la trata de personas*

La trata de personas y la esclavitud están íntimamente relacionadas toda vez que aquélla es la conducta previa a la esclavitud o cualquier tipo de explotación, por lo que esta última es una consecuencia de la primera.

La prohibición de la esclavitud y la trata de personas tienen una amplia regulación tanto nacional como internacional; sin embargo, no hay datos exactos o confiables del número de personas que son víctimas de estos delitos ni en el país ni a nivel internacional, por lo que se proponen **campañas de concientización** acerca de estos delitos y cómo prevenirlos. Se propone también **el fortalecimiento de la infraestructura encargada de perseguirlos** (Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas – FEVIMTRA).

#### *b) Clausula antidiscriminatoria*

Se propone que se promuevan las **medidas de nivelación**<sup>2</sup> y **acciones afirmativas**<sup>3</sup> (que siempre serán temporales) en todo el país, así como suscitar en el Poder Judicial el uso de **sentencias de fácil lectura** y adecuadas para los justiciables en situación de vulnerabilidad. Además, se propone la creación constante de

---

<sup>2</sup> Artículo 15 Ter, Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación: Las medidas de nivelación son aquellas que buscan hacer efectivo el acceso de todas las personas a la igualdad real de oportunidades eliminando las barreras físicas, comunicacionales, normativas o de otro tipo, que obstaculizan el ejercicio de derechos y libertades prioritariamente a las mujeres y a los grupos en situación de discriminación o vulnerabilidad.

<sup>3</sup> Artículo 15 Séptimo de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación: Las acciones afirmativas son las medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Se adecuarán a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad. Estas medidas no serán consideradas discriminatorias en términos del artículo 5 de la presente Ley.

**campañas de concientización** sobre la discriminación, sus tipos y cómo evitarla, así como la **promoción de la igualdad real** de oportunidades.

Por otra parte, se sugiere una **revisión de la legislación** en materia de protección de grupos vulnerables, especialmente menores de edad e incapaces, para **garantizar el acceso a sus derechos** y migrar, en el caso de los incapaces, a un **modelo de apoyo**.

### *c) Igualdad ante la ley*

Este derecho ha eliminado los privilegios y prevé una base común para todos los seres humanos en el país. No obstante lo anterior, es importante **fortalecer al Poder Judicial**, a través de la **promoción de la ética**, para que este derecho se respete en todas las instancias del proceso y así evitar la impunidad y la corrupción.

### *d) Igualdad del hombre y la mujer*

Este derecho se encuentra ampliamente regulado a nivel nacional e internacional; sin embargo, falta mucho para lograr una igualdad real entre mujeres y hombres.

La equidad de género es una condición necesaria para el avance de nuestra sociedad hacia la igualdad. Su **promoción y concientización** desde las esferas más íntimas – como la familia – es fundamental.

Asimismo, es importante contar con **acciones afirmativas** que permitan a las mujeres adentrarse en estructuras públicas y privadas, donde anteriormente no llegaban. Además se sugiere fortalecer las medidas para ir **acortando la brecha salarial** existente en el país.

A su vez, es imperativo combatir la violencia contra la mujer, desde sus condiciones más básicas, hasta los feminicidios, por lo que es trascendental hacer **campañas de concientización**. Al respecto, se propone **fortalecer a la FEVIMTRA** y **preparar a los juzgadores** en temas de equidad y violencia de género para evitar la impunidad y la revictimización.

Por lo que hace a los hombres, es necesario otorgarles, y emparejar los derechos y obligaciones derivados de su vida en familia, por lo que se propone un **cambio legislativo** en cuanto al **permiso de paternidad**, que actualmente es de 5 días.

#### *e) Igualdad retributiva*

La brecha salarial en el país es una realidad: en algunos estados llega a ser de hasta un 22%. Por ello, es fundamental atacar las principales causas que, según la presidenta del INMUJERES, son: la discriminación en el lugar de trabajo, la diferencia en los sectores laborales en los que históricamente se han desempeñado los hombres, la escasa participación de las mujeres en puestos de liderazgo y de alta dirección y la falta de políticas de conciliación de la vida personal y profesional.

Se propone **promover la participación** de las mujeres en puestos de liderazgo tanto públicos como privados, así como **dar incentivos para la capacitación** de las mujeres y **apoyos** para la conciliación con la vida personal.

#### *f) Equidad y proporcionalidad tributarias*

Para dar efectivo cumplimiento a este derecho, corresponde al Poder Judicial **establecer límites al Poder Legislativo** en cuanto a la regulación fiscal cuando esta se modifique, siempre velando por la certeza jurídica y que la contribución no sea ruinoso ni excesiva.

### 2.2.2 Derechos de libertad

#### *a) Libertad de decisión del número de hijos*

Esta libertad fundamental se podría complementar con **campanas de concientización** sobre sexualidad, así como **programas de educación sexual** basada en hechos y con respeto a la edad, desarrollo cognitivo y madurez de quienes reciban la información.

### *b) Libertad artística e investigadora*

Si bien existe una libertad investigadora en el país, con la última convocatoria para el ingreso, permanencia o promoción en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), se prevé una limitante pues se dará preferencia a las investigaciones en el marco de los Programas Nacionales Estratégicos (ProNacEs) que impulsa el CONACYT, poniendo en desventaja a todos aquellos investigadores que no se dediquen a estos. Para dar cumplimiento a esta libertad es necesaria una **reforma a la convocatoria**, con el fin de permitir a todo tipo de investigadores su ingreso, permanencia y promoción en el SNI.

Asimismo, se requiere una **reforma al reglamento del SNI**, para asegurar que los investigadores de instituciones privadas sean considerados para recibir apoyos económicos, que con la última reforma fueron eliminados.

### *c) Libertad de expresión, difusión y pensamiento*

La reciente propuesta legislativa para regular las redes sociales es una de las más graves restricciones a esta libertad, pues “allanaría el camino para que se prohíba la operación de las redes sociales y para que el gobierno pueda censurar el contenido con el cual esté en desacuerdo.”<sup>4</sup> Su aprobación pondría en riesgo inminente esta libertad.

En este sentido es importante que los **legisladores del país se unan en contra de esta iniciativa**, sin importar el partido al que pertenezcan.

### *d) Libertad ideológica y de culto*

Debido a la gran diversidad ideológica y religiosa que existe en el país, este derecho es trascendental para la protección de todas las convicciones y cultos que coexisten en nuestra sociedad. Si bien la objeción de conciencia se encuentra prevista en diversas leyes, hace falta **reglamentación en cuanto al alcance y límites de su ejercicio**.

---

<sup>4</sup> José Miguel Vivanco, director para las Américas de Human Rights Watch, Comunicado de prensa: “México: la libertad de expresión en internet está en riesgo”, 14 de abril de 2021.

Ello es congruente con los criterios avalados recientemente en septiembre de 2021 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual declaró constitucional incorporar la figura de la objeción de conciencia en el ámbito médico pero a su vez reconoció que la objeción de conciencia no puede ejercerse de manera ilimitada de forma que se violen los derechos de otras personas, por lo que deben existir estándares claros a los cuales deben apegarse los objetores.

### 2.2.3 Derechos personales

No hay datos concretos del número de mexicanos que no cuentan con registro de nacimiento y por tanto con el acta correspondiente del Registro Civil; sin embargo, se cree que 6 de cada 10 personas que no tienen acta de nacimiento son niñas, niños y adolescentes, principalmente en poblaciones indígenas.

Para garantizar este derecho, es necesario crear **campañas de concientización y educación** que se inicien por las zonas más apartadas, así como **promover el registro y facilitar el trámite** para quienes no saben leer y escribir y las poblaciones que no hablan el español, además de **proveer a las entidades de actas en las lenguas utilizadas en su región**.

#### *a) Derecho a contraer matrimonio*

Actualmente 24 estados de la República Mexicana reconocen el matrimonio igualitario, ya sea por una reforma legislativa o por mandato de la Suprema Corte. Por ello, para los Estados que aún no lo reconocen se propone la **reforma legislativa** a sus códigos civiles, en la que se permita la unión de personas del mismo sexo, que reconozcan sus derechos y obligaciones derivados de su vida en común. En este sentido, cabe recordar que este derecho sería únicamente oponible al Estado, es decir, solo tiene validez en tanto matrimonio civil, por lo que no se podría obligar a los representantes religiosos, a llevar a cabo ceremonias matrimoniales de esa naturaleza.

Por otra parte, en México sigue existiendo el matrimonio infantil y los matrimonios arreglados, aunque ha bajado la incidencia en los mismos, por lo que es necesario continuar con las **campañas de**

**concientización**, así como con **la reforma legislativa** para prohibir este tipo de matrimonios.

Asimismo, es importante **promover la igualdad de derechos y responsabilidades entre los cónyuges**, tanto en ley como en la educación, con el fin de promover una sociedad más equitativa y menos machista.

#### *b) Derecho a la integridad personal*

Se siguen presentando alegatos de casos de tortura supuestamente practicada por parte de las fuerzas armadas y de las corporaciones policiacas, a pesar de que cuentan con códigos de ética y regulaciones especiales, por lo que es necesario continuar con su **capacitación** y con la práctica de **exámenes constantes que sean adecuados** para asegurar su profesionalismo e integridad.

#### 2.2.4 Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)

Se propone que México **ratifique el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (PIDESC), que establece un sistema de comunicaciones individuales para la presentación de quejos por su violación. Además, México debiera establecer un mecanismo efectivo para supervisar los progresos del PIDESC y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con la **participación y colaboración de todos los sectores** involucrados y la presencia de sistemas de información pertinentes, oportunos y confiables, además de indicadores adecuados que permitan identificar situaciones de incumplimiento.

#### *a) Derechos laborales*

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha observado que en México aproximadamente 40% de la población activa trabaja en el sector no estructurado o informal. Asimismo, externó su preocupación por que los salarios mínimos son bajos, sobre todo los de las mujeres y los indígenas. También se mostró profundamente preocupado por las malas condiciones de los trabajadores indígenas.

Entre los pasos para hacer frente a esta problemática destacan la obligación de proveer asesoría vocacional y técnica, implementar programas de capacitación, políticas y programas que promuevan el empleo total y productivo, así como otras iniciativas para dar a las personas los insumos necesarios con el fin de que puedan encontrar un trabajo decente. Los gobiernos tienen además la obligación de asegurar la no discriminación y la igual protección del empleo, en especial para grupos minoritarios y vulnerables, tanto en el sector público como en el privado.

Se recomienda que se extienda la competencia de las **comisiones de derechos humanos a las presuntas violaciones de los derechos laborales.**

Además, se sugiere dar seguimiento a lo dispuesto en el artículo 132, fracción XXXI, de la Ley Federal del Trabajo, en el sentido de “[i]mplementar, en acuerdo con los trabajadores, un **protocolo** para prevenir la discriminación por razones de género y atención de casos de violencia y acoso u hostigamiento sexual, así como erradicar el trabajo forzoso e infantil”.

Asimismo, se recomienda que México se **adhiera a los siguientes Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT):** Convenio 81 sobre la inspección del trabajo; Convenio 122 sobre la política de empleo; Convenio 129 sobre la inspección en el trabajo en materia de agricultura; Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares; Convenio 183 sobre la protección de la maternidad; y Convenio 190, contra violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

#### *b) Derecho a la seguridad social*

Se han identificado una serie de casos problema que deben atenderse de manera especial en el reconocimiento y garantía de este derecho.

En el primero de los casos están los trabajadores que, debido a las condiciones en las que laboran, son discriminados en el acceso a la seguridad, como son los trabajadores domésticos, los temporales, los autoempleados, así como grupos vulnerables como las mujeres, las



poblaciones indígenas, las personas con discapacidad y los trabajadores migrantes y sus familias.

Del mismo modo, se refiere a la problemática generada por el aumento de la población que realiza labores en el marco de lo que se conoce como economía no estructurada. Al respecto, se proponen una serie de medidas: a) la **eliminación de los obstáculos** que impiden el acceso de esas personas a los planes de seguridad social no tradicionales, como el seguro comunitario; b) el **otorgamiento de un nivel mínimo de cobertura de riesgos** e imprevistos con una expansión progresiva con el tiempo, y c) el respeto y el apoyo a los **planes de seguridad social desarrollados en el marco de la economía no estructurada**, como los planes de **microseguro** y otros planes de microcrédito afines.

Igualmente existe inquietud porque el plan de seguro de desempleo en México solamente comprende el cese de empleo a una edad avanzada y porque aproximadamente la mitad de la población no tiene derecho a la seguridad social ni a la asistencia social.

Como resultado de lo anterior es necesario **reformar el sistema de jubilación** y adoptar medidas para **ampliar los criterios de admisibilidad al seguro de desempleo** para que todos los desempleados tengan acceso a sus prestaciones, cuya necesidad quedó evidenciada por la pandemia del COVID-19.

### *c) Derecho a un nivel de vida adecuado*

Este es un derecho complejo, pues concentra muchos derechos al mismo tiempo. En un país como México, donde la desigualdad social es devastadora y las carencias proliferan, muy pocas personas pueden vivir adecuadamente.

Las alarmantes cifras de desigualdad social dejan ver las flaquezas en la estrategia gubernamental en desarrollo social y otras áreas. Los alcances de los programas son muy limitados, particularmente en las comunidades rurales. En estas zonas, además de que se suman las carencias de servicios que no se encuentran en la ciudad, otros derechos cobran valor como el acceso seguro y equitativo a la tierra, bosques y pesquerías.

Existen programas que en realidad no están atacando los problemas de raíz, no hay diagnósticos serios que permitan ver cuál es la realidad contundente del país y que permitan realizar políticas sociales.

En México no sólo los pobres no tienen un nivel de vida adecuado, millones de mexicanos arriba de la línea de pobreza no alcanzan a tener una vida decente.

En consecuencia, se advierte con preocupación la urgente necesidad de implementar la perspectiva de derechos humanos en la gestión gubernamental, además de prácticas para prevenir la corrupción y sancionarlas de manera efectiva y real. Ello permitirá a nuestro país el uso debido y eficiente de los recursos para dar cumplimiento a los DESCA.

De ahí la relevancia de que las instituciones -tanto aquellas que planean y ejercen como aquellas que lo aprueban y revisan- diseñen e impulsen **presupuestos públicos con un enfoque de derechos humanos** y, de igual manera, ajusten las reglas de operación de los programas sociales correspondientes. Debe superarse la perspectiva administrativa de la prestación de servicios públicos a meros usuarios, para tornarla en acciones coordinadas y eficaces de las autoridades que tengan como finalidad hacer efectivos los derechos humanos de las personas, esto es, reconocer que en la prestación de los servicios públicos subyace en primer lugar la salvaguarda de la dignidad humana.

En ese sentido, es necesario se garantice que las instalaciones, bienes y servicios públicos se encuentren disponibles y sean accesibles (económicamente), adaptables (deben considerar las diferencias culturales, las barreras lingüísticas, las necesidades específicas e incluso prestar una asistencia adaptada), asequibles (algunos pueden ser incluso de acceso gratuito) y de buena calidad. Ello incluye garantizar que quienes viven en pobreza puedan acceder a ellos.

Tratándose en particular de los derechos de la niñez y su relación con el derecho a un nivel de vida adecuado, **se propone que México se adhiera al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño que establece un sistema de comunicaciones (quejas) individuales.**

#### *d) Derecho a la alimentación*

Se propone formular y adoptar una **estrategia nacional**, que garantice la seguridad alimentaria y de nutrición para todos y que defina objetivos, políticas e indicadores. Ello implica un examen exhaustivo de las políticas gubernamentales y de la legislación en vigor para la protección del derecho a la alimentación, antes de elaborar una política general y una legislación marco que permita garantizar una protección global. Se debe prestar especial atención a garantizar que las estrategias nacionales prevean políticas y recursos para hacer frente a los desastres naturales y de otra índole y para luchar contra el hambre.

#### *e) Derechos a la vivienda*

En México existen alrededor de 32 millones de viviendas. De ellas, 68% son propias, 16% son rentadas, 14% son prestadas y 2% está en alguna otra situación. De las viviendas propias, se estima que solo 69% cuentan con escrituras a nombre del residente; 18% a nombre de alguien más que no la habita y 13% no cuentan con escrituras. En el ámbito urbano, 9.7% no cuenta con escrituras, 22.4% en el rural y 23.6% en el caso de personas que hablan alguna lengua indígena.

Existe rezago en más de 14 millones de viviendas en el país, es decir, 44.7% de las viviendas. En la mayoría de los casos el ingreso es uno de los principales factores asociados: 57.9% de los hogares que cuentan con ingresos por debajo de la línea de pobreza presentan rezago de vivienda.

Se observa que los programas de vivienda no responden adecuadamente a las necesidades de vivienda de los pobres y de ahí la necesidad de adoptar una “legislación nacional completa sobre la vivienda, incluida una ley de control de alquileres y que promueva la vivienda de alquiler asequible e invierta en vivienda social” para cumplir cabalmente con sus obligaciones de acuerdo con la Constitución y el Pacto y para satisfacer las necesidades de las personas más necesitadas. Además, se sugieren las siguientes acciones:

- Mejorar el **acceso y las características materiales** de la vivienda.

- Mejorar el acceso y disponibilidad de **infraestructura** básica y complementaria;
- Mejorar la **seguridad jurídica de la tenencia** de la vivienda;
- Incluir el enfoque de **sustentabilidad** en la planeación y ordenamiento territorial; y
- Mejorar la **calidad comunitaria** principalmente en la región centro, sureste del país y zonas metropolitanas.

#### *f) Derecho al agua*

Al igual que todos los derechos humanos, el derecho al agua impone tres tipos de obligaciones a los Estados parte del PIDESC. Éstas son las obligaciones de respetar, proteger y cumplir. Las tres tienen como objetivo general que el derecho al agua se convierta en una prioridad para los Estados y en una realidad para las personas y el medio ambiente:

- (i) La obligación de respetar exige que los Estados se abstengan de realizar cualquier práctica o actividad que restrinja o deniegue el acceso al agua potable de cualquier persona. Esto significa, entre otras cosas, que bajo ninguna circunstancia deberá privarse a una persona del mínimo indispensable de agua para su uso personal y doméstico. También supone la prohibición de contaminación de fuentes de agua por parte de instituciones pertenecientes al Estado, o bien, la de limitar el acceso a los servicios y la infraestructura de suministro como medida punitiva o de coacción comercial.
- (ii) La obligación de proteger impone a los Estados el deber de impedir que terceros puedan menoscabar el disfrute del derecho al agua. El Estado queda obligado a controlar y regular a particulares, grupos, empresas y otras entidades para que no interfieran con el disfrute del derecho de todas las personas. Se trata de una obligación de enorme relevancia en contextos en los que existe una creciente participación de actores privados en las labores de gestión y distribución del agua. Esta obligación exige que el Estado impida que aquellas empresas que controlan redes de distribución, presas, pozos u otras fuentes, menoscaben el acceso, por razones físicas o económicas, a recursos de agua suficientes, salubres y aceptables.

(iii) Por último, la obligación de cumplir se subdivide en obligación de facilitar, promover y garantizar. Todas ellas obligan a los Estados parte a que, de forma progresiva, pero utilizando el máximo de los recursos disponibles, dirijan sus esfuerzos para concretar el derecho al agua.

#### *g) Derecho a la salud*

Para comenzar, el Estado mexicano debe garantizar que la protección de la salud sea parte de los principios trasversales que sustentan una **política pública con enfoque de derechos humanos**. En este sentido destaca que la administración de los servicios de salud en México se caracteriza por el descuido de los principios de máximo uso de recursos disponibles y de garantía del nivel mínimo del derecho. Tales principios guardan una estrecha relación con las obligaciones inmediatas y progresivas que sustentan la garantía de la calidad como parte del derecho a la protección de la salud.

En segundo término, las acciones diseñadas y ejecutadas en materia de atención pueden y deben basarse en el reconocimiento de las personas como sujetos de derecho. Sabemos que el principal objetivo de toda política pública es dar racionalidad a la acción estatal, pero los criterios de eficiencia y productividad, por ejemplo, sólo pueden utilizarse si las acciones sanitarias se sujetan a las obligaciones del Estado en materia de protección del derecho a la salud.

En este escenario, la propuesta de crear un sistema de atención universal sólo puede plantearse si es capaz de brindar iguales oportunidades de servicio a todos los que lo requieran, independientemente de su capacidad de pago, a fin de alcanzar equitativamente el más alto nivel posible de salud. Esto implica garantizar el derecho de todos – y no sólo de quienes pueden pagar – a acceder a servicios de salud de buena calidad, efectiva, segura, suficiente y oportuna. Sólo así la atención sería un verdadero atributo del derecho a la protección de la salud.

#### *h) Derechos a la educación*

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) revela que, aunque el presupuesto dirigido a la educación ha hecho posible la disponibilidad de los servicios

educativos en la educación básica, existe un problema de disponibilidad de instituciones en la educación para adultos. Además, revela el informe, el bajo aprovechamiento escolar en el alumnado en condiciones de desventaja se ahonda cuando la infraestructura es insuficiente.

En el caso mexicano es preocupante la falta de educadores en las escuelas primarias y secundarias, particularmente en las zonas remotas y aquellas pobladas por indígenas, así como por los problemas educativos que se presentan en esas zonas como resultado del ausentismo y de la reducción del presupuesto para educación intercultural y bilingüe.

En cuanto a la garantía de que la población cuente con los medios para acceder a los servicios educativos y concluir los niveles de educación obligatoria (accesibilidad), menos de un millón y medio de niños, niñas y adolescentes destinan un tiempo excesivo para trasladarse de su hogar a la escuela, sobre todo en las zonas rurales. 700 mil niños y adolescentes no asisten a la escuela por motivos económicos y aunque se ha impulsado una política nacional de becas, no ha sido posible focalizar el apoyo a los estudiantes de los niveles de más bajo ingreso.

Sobre las características de los procesos medios y la relevancia de los contenidos que generen efectos positivos sobre el aprendizaje y el aprovechamiento escolar (calidad), el 21.8% de los grupos de alumnos de 4°, 5° y 6° de primaria no cuentan con inmuebles en condiciones buenas o regulares para sentarse y escribir.

Es importante contar con un **corpus legal** que establezca las obligaciones del Estado para el cumplimiento del derecho a la educación de la población, e igual de importante contar con **indicadores** que ayuden en analizar el cumplimiento de ese derecho.

La obligatoriedad de la educación superior aprobada con la reforma al artículo 3 de la Constitución del 15 de mayo de 2019, amplió los derechos de las y los mexicanos para que el acceso a la educación sea gratuito hasta el nivel universitario, de acuerdo con su fracción X. Sin embargo, todavía existen diversos problemas relacionados con los procedimientos de asignación, distribución y uso de los recursos públicos que se destinan a la educación, los cuales impiden que el Estado pueda asegurar el derecho que tienen sus ciudadanos de recibir una educación de calidad, situación que

igualmente se reflejará en las universidades públicas, como consecuencia de la gratuidad de la educación superior.

#### *i) Derechos culturales*

En el caso mexicano, aun cuando existe legislación en materia de propiedad intelectual, los derechos de **autoría colectiva** de las comunidades indígenas son particularmente vulnerables, ya que, como se ha observado, la legislación mexicana no protege esta autoría colectiva ni los conocimientos tradicionales o patrimonio cultural de estas comunidades.

#### *j) Derecho al medio ambiente sano*

México debe atender, entre otras, las siguientes problemáticas:

- (i) Se registran altos niveles de **contaminantes en el aire** de las principales zonas metropolitanas del país, lo que se ha traducido en un grave problema de salud pública.
- (ii) El país tiene altos niveles de **pérdida de cobertura vegetal y degradación del suelo**. Aproximadamente el 50% del territorio ha perdido su cobertura vegetal original, esto implica pérdida de biodiversidad, emisión de gases de efecto invernadero, pérdida de fertilidad del suelo y aparición de erosión, lo que a su vez incide en la disminución de la producción de alimentos los que afecta seriamente el derecho a la alimentación.
- (iii) La ausencia de un sistema de recolección y manejo adecuado de **residuos sólidos urbanos** deriva en la contaminación en mantos acuíferos, suelos y aire, así como en un bajo nivel de reutilización y valoración de los desechos.
- (iv) Hay poco control y se carece de información referente a los generadores de **residuos peligrosos**, lo que lleva a un mal manejo de estos, teniendo impactos negativos en la salud de las personas.
- (v) México es uno de los países más vulnerables ante los efectos del **cambio climático** debido a su ubicación geográfica y características sociales.
- (vi) Falta de un **enfoque transversal** en el abordaje del derecho al medio ambiente para establecer estrategias conjuntas en la materia: políticas de movilidad, de vivienda, de salud, entre otras.

(vii) Es necesario motivar la **participación de más actores** en la garantía del disfrute del derecho al medio ambiente sano, así como la **corresponsabilidad** de la sociedad, del sector empresarial y de todos los órdenes de gobierno, para la conservación del medio ambiente.



## 3. ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA FEDERAL

### 3.1 DIAGNÓSTICO

Desde hace varios años, existe en el país la necesidad de fortalecer el Estado de Derecho a fin de ofrecer certidumbre, lograr un mayor apego a las normas y mejorar la capacidad para impartir justicia. Esas exigencias se confirman día con día, pues no es raro que tanto las autoridades como los particulares violen la ley valiéndose de un ingenio digno de mejores causas.

El problema, al ser sociocultural y político, es imposible de resolver a corto plazo y requiere un cambio hacia la cultura de la legalidad al que solamente se podrá aspirar si desde ahora se sientan las bases para cambiar la forma de pensar y actuar que actualmente prevalecen tanto en la función pública como en la vida cotidiana. En este proceso, el papel de los órganos encargados de impartir justicia a nivel federal es fundamental debido a que la judicatura es, como se señala en los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial, la institución básica esencial que garantiza la vigencia de la democracia y la legalidad.

Por estas razones, y ante los problemas que pueden enfrentar tanto los operadores jurisdiccionales al ejercer sus funciones como los ciudadanos al intentar hacer efectivo su derecho de acceso a la justicia, se realiza en este capítulo un diagnóstico y se definen propuestas de acciones que podrían contribuir a generar un cambio incremental en la manera en que se gestiona y funciona el sistema de justicia a nivel federal.

Para garantizar a la población un mayor acceso a la justicia, lo primordial es salvaguardar la autonomía e independencia de los órganos responsables de impartirla, que en el fuero federal involucran a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal (PJJF), a los Plenos Regionales, a los Tribunales Colegiados de Circuito, a los Tribunales Colegiados de Apelación y a los Juzgados de Distrito. Ello, ya que sin esos atributos de los

juzgadores de proceso y de amparo, de nada serviría un mayor acceso a la justicia, ya que estaría viciada de origen.

La división del Supremo Poder de la Federación, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial que consagra el artículo 49 Constitucional y presupone la independencia de cada uno de ellos, en los tiempos que corren parece no ser suficiente para garantizar la autonomía e independencia del aparato jurisdiccional.

Otro de los aspectos que no deben dejarse de lado es que la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación debería redefinirse, pues en los últimos años el Consejo de la Judicatura Federal ha ido perdiendo legitimación como órgano de gobierno, entre otros factores, por los nombramientos realizados por el Senado y el Presidente de la República, que en ocasiones recaen en personas que no conocen ni el funcionamiento ni las necesidades de la judicatura y proyectan una lejanía con quienes forman parte de ella que menoscaba la confianza en la institución. Con la creación del Consejo de la Judicatura se esperaba que los Ministros se dedicaran exclusivamente a actividades jurisdiccionales y que los consejeros cubrieran los espacios que dejarían los integrantes de la Corte en materia de vigilancia, disciplina y administración, pero esto no fue así y algunas de las deficiencias en este ámbito incluso se han agudizado.

Por otro lado, si bien se han dado pasos importantes recientemente para fortalecer la carrera judicial, sería necesario considerar algunas áreas de oportunidad que siguen existiendo en este ámbito para hacer que ésta se rijan de manera efectiva por un sistema basado en parámetros y principios objetivos para la selección, permanencia, ascenso y remoción de los funcionarios jurisdiccionales, evitando de esta forma la existencia de factores políticos o de otra índole en el desarrollo de la actividad jurisdiccional.

El contar con operadores jurisdiccionales capacitados sería un elemento fundamental para atacar la impunidad que, como se ha dicho en diversos foros, sigue siendo uno de los desafíos más importantes en materia de justicia, pues se vincula no sólo a una estructural debilidad en la investigación de los delitos, sino también a la corrupción que afecta a todos los niveles. Esta impunidad, que de

acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública supera el noventa por ciento de los delitos que se cometen en el país, es en buena medida consecuencia de las deficiencias del sistema procesal penal acusatorio implementado.

Un reto que ha enfrentado el publicitado nuevo sistema de enjuiciamiento penal, que tenía un plazo de ochos años previsto en la reforma constitucional de 2008 para que entrara en vigor, ha sido la falta de asignación de recursos económicos requeridos para su implementación.

En el fuero federal deben reconocerse los esfuerzos realizados para capacitar al personal sobre el sistema penal acusatorio; sin embargo, se debe continuar fortaleciendo la capacitación no sólo de los magistrados sino primordialmente de quienes operan el sistema, o sea los jueces, secretarios, actuarios y personal de apoyo.

En breves palabras, la problemática penal puede describirse como una cadena de cuatro eslabones que comprenden: la investigación del hecho criminal, la procuración de justicia, la impartición de ésta y los sistemas de readaptación o reinserción social; si falla alguno de ellos el sistema fracasa. Confrontando esa concepción con la realidad, el resultado es negativo.

Entre las causas que motivan esta situación se encuentra la carencia en los tres órdenes de gobierno de cuerpos policiacos científicamente capacitados para investigar los hechos delictivos. La encomienda de esas tareas al Ejército y a la Marina, cuyos integrantes tienen una formación militar, ha generado alegatos de violaciones a los derechos humanos.

Otra de las causas que provocan los altos grados de impunidad existentes en el país es la deficiente procuración de justicia, por desconocimiento de los pormenores del sistema de los agentes ministeriales y por la actuación facciosa de los titulares cuando así conviene a intereses políticos. Ello obedece a que, aunque se afirme lo contrario, fiscales y procuradores carecen de autonomía y responden a esos intereses.

Por otra parte, el sustento principal de las averiguaciones son las denuncias anónimas, obviamente cuestionables, y los llamados testigos protegidos o colaboradores que en muchos casos no son dignos de credibilidad al rendir declaración en búsqueda de beneficios para su causa, esto es, sin la imparcialidad que es elemento esencial en la valoración de un testimonio, originando que las consignaciones en muchos casos no prosperen por sus deficiencias de origen. De considerar también es la actuación de la Unidad de Inteligencia Financiera, que se ha convertido en factor determinante en esta fase del proceso penal al proceder de inmediato a congelar las cuentas bancarias de los imputados y familiares, dejándolos sin recursos para defenderse, lo que sin duda trasciende al resultado de la averiguación.

La improvisación de algunos juzgadores que desconocen los pormenores y exigencias del nuevo sistema también genera impunidad. Esta circunstancia, aunada a las deficiencias de la averiguación que violentan el debido proceso, motivan la libertad de inculpados en apariencia responsables de los hechos que se les imputan, o bien derivan en sentencias defectuosamente fundadas y motivadas que son anuladas en la vía del amparo, causando molestias y ataques que pasan por alto que la función de los jueces constitucionales es precisamente la de cuidar que todas las autoridades ciñan su actuación a la ley, para preservar el Estado de Derecho.

Además, la absoluta ineficiencia de los centros de reclusión, en los que al estar rebasados en su capacidad se hacinan los reclusos en condiciones infrahumanas, provoca que lejos de alcanzar su función de rehabilitarlos para que al cumplir sus condenas puedan reinsertarse en la sociedad, estos lugares se conviertan en verdaderas escuelas de perfeccionamiento criminal.

En otro orden de ideas, las dificultades que experimentan algunos grupos en situación de vulnerabilidad para acceder a la justicia constituyen otra de las preocupaciones que se han expuesto en diversos foros. Este problema, aunque persiste actualmente, ha sido objeto de acciones concretas por parte de los órganos jurisdiccionales federales, que a través de sus resoluciones, de la aprobación de protocolos y de la determinación de pautas de actuación

encaminadas a favorecer el acceso a la justicia de diversos sectores de la población que se encuentran en situaciones de desventaja, han logrado avances significativos en la forma en que se imparte justicia en el país. No obstante, existen aún espacios de actuación que deberían aprovecharse para reducir las desigualdades en el acceso a la justicia.

Sobre este punto, una observación recurrente es que el Estado no puede garantizar una justicia pronta y oportuna, lo que ha generado una indebida reacción en la población para hacerse justicia por sí misma, así como el debilitamiento de la cultura de la legalidad y, cuando esto sucede, como lo indicó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe país de 1998 sobre la situación de los derechos humanos en México, se resquebraja la esencia misma del Estado de Derecho.

## 3.2 PROPUESTAS

Ante el escenario anteriormente descrito, para fortalecer la administración de justicia federal en nuestro país se proponen diversas acciones que se agrupan en cuatro grandes rubros:

### 3.2.1 Fortalecer al Poder Judicial de la Federación en su gestión y frente a otros actores

Para lograr este objetivo se propone:

- a) Adicionar el primer párrafo del artículo 94 constitucional para establecer de manera expresa que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del PJF, los Plenos Regionales, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Colegiados de Apelación y los Juzgados de Distrito son **autónomos e independientes** en el ejercicio de sus atribuciones. Se aclara que independencia y autonomía no significan impunidad ante posibles irregularidades en su actuar, cuenta habida de que los más obligados a cumplir los

designios de la ley son los encargados de aplicarla, por lo que cualquier desvío debe ser severamente sancionado.

- b) Realizar los cambios constitucionales y legislativos que permitan asignar anualmente un porcentaje razonable y fijo del **presupuesto federal** al Poder Judicial. Ese porcentaje podría ser equivalente al 3% del Producto Interno Bruto (PIB) y susceptible de revisarse, solamente en situaciones extremas, por la Cámara de Diputados al tomar en cuenta las circunstancias económicas del país, pero en caso de disminuirse las asignaciones correspondientes el órgano legislativo tendría que fundar, motivar y hacer pública su decisión. Desde luego, el Poder Judicial, como se ha señalado en distintos foros, tendría que incrementar los esfuerzos que realiza para **racionalizar sus gastos**, transparentar su actividad administrativa e incrementar la eficacia y eficiencia de su función para ser congruente con este compromiso a favor de la judicatura.
  
- c) Modificar el texto constitucional a fin de hacer posible una participación regulada y tutelada por la propia Constitución de la **Suprema Corte de Justicia de la Nación en las iniciativas de leyes o decretos** que atañan a las funciones del Poder Judicial de la Federación. De esta manera se haría posible que a partir de los proyectos de ley generados desde el propio Poder Judicial se dotara a jueces y magistrados de las competencias, procedimientos y recursos necesarios para velar por el cumplimiento de sus propias sentencias. Si bien con la facultad que se otorga en la Constitución al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para expedir acuerdos generales pueden tomarse decisiones para mejorar la forma en que opera el PJJ, en ocasiones se requieren cambios en las leyes que establecen la integración o los procedimientos que rigen a la judicatura. En consecuencia, si el Poder Judicial tuviera esta facultad, no quedaría supeditado en este ámbito a las determinaciones de alguno de los otros dos poderes de la Unión sobre la pertinencia o no de poner a discusión un tema relacionado con la judicatura ante el órgano legislativo.

- d) Cambiar la **forma en que se designa a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación** para evitar que quienes integran las ternas propuestas por el Presidente de la República tengan que asumir cualquier tipo de compromiso político para ocupar un lugar en el máximo tribunal del país. Dado que el proceso de selección contemplado en el artículo 96 Constitucional es desgastante para quienes son propuestos por el titular del Poder Ejecutivo por la gran carga política que implica y esto podría repercutir en el funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **sería conveniente que el Presidente enviara una sola propuesta a consideración del Senado** y que este órgano legislativo, a partir de indicadores objetivos, examinara su perfil con la finalidad de determinar la pertinencia de su aprobación para ocupar el cargo. Además, a fin de asegurar que en la composición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación existan perfiles con experiencia en la labor jurisdiccional y con ello se reconozca la carrera judicial, sería necesario que se estableciera como parte del procedimiento de nombramiento de los Ministros que, de forma **alternada**, las propuestas del Presidente de la República recayeran en **integrantes del Poder Judicial de la Federación y personas externas a la judicatura**. Esta integración híbrida que conjuntaría la visión interna y externa sobre la problemática jurídica sería muy importante para enriquecer los debates en el Pleno y las Salas de la Corte.
- e) Adicionar las fracciones III y VI del artículo 95 constitucional con la finalidad de asegurar que las personas que ocupen un lugar en la Suprema Corte de Justicia de la Nación tengan un **perfil acorde** con el alto cargo que ejercerán. Por lo que respecta a la fracción III de este precepto constitucional, se propone incluir, como un requisito más para ser electo Ministro el contar con al menos quince años de experiencia profesional en la judicatura, en la academia, en la función pública o como postulante. En lo que se refiere a la fracción VI, sería conveniente que se contemplara como uno de los requisitos para ser parte del máximo tribunal del país el no pertenecer a ningún partido político al momento de ser propuesto por el titular del Ejecutivo y en su caso, haberse separado, cuando menos con dos años de anticipación.

- f) Debe protegerse la **irreductibilidad de salarios de jueces y magistrados** durante el tiempo de su encargo consagrada en el texto constitucional frente a los embates por parte de otros actores políticos a través de una comunicación efectiva que evidencie que ésta no es un privilegio, sino una de las garantías de independencia de la judicatura.

### 3.2.2 Redefinir la administración, vigilancia y disciplina en el Poder Judicial de la Federación

Con el fin de lograr esta meta sería pertinente:

- a) Conformar una **tercera Sala** de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dedicada a la **administración del Poder Judicial de la Federación**, integrada por seis nuevos Ministros que se sumarían a los que actualmente integran el Pleno, que **sustituiría al Consejo de la Judicatura Federal**. Las y los Ministros que integren esta **Sala de Administración** no participarían en la resolución de asuntos jurisdiccionales. Al estar conformada por quienes forman parte del máximo tribunal del país, el respeto a sus decisiones sería mayor, pues jueces y magistrados no sentirían que su actuación es revisada por sus pares o por personas ajenas al funcionamiento de la judicatura, sino por personas que forman parte de la Suprema Corte de Justicia, con una significativa legitimación y autoridad moral. Ante este escenario, tendría que establecerse una organización idónea, pues se estaría cambiando el órgano que conoce de la vigilancia, administración y disciplina del Poder Judicial de la Federación. Los integrantes de la nueva Sala podrían rotarse periódicamente para que todos los ministros del máximo tribunal pudieran participar en actividades de administración y jurisdiccionales. El Presidente de la SCJN seguiría siendo el Presidente de esa Sala y solamente aquellos asuntos trascendentes que requirieran ser decididos por el Pleno, llegarían a esa instancia. Con estas modificaciones desaparecería la Comisión de Gobierno y Administración y el Consejo de la Judicatura Federal, lo que redundaría en un ahorro significativo de recursos.



- b) Mejorar la forma en que se desarrollan los **procedimientos disciplinarios y de responsabilidades** que enfrentan los integrantes de la judicatura para que se inicien solamente aquellos que se desprendan de sospechas fundadas y no simplemente de presiones mediáticas o afirmaciones sin sustento. De esta forma se evitarían sanciones arbitrarias, amenazas o represalias contra jueces y magistrados. Debe garantizarse, asimismo, que el mecanismo disciplinario para investigar y dar curso a las denuncias siga siendo transparente y se tramite con prontitud e imparcialidad.

### 3.2.3 Impulsar la consolidación de la carrera judicial

Para ello podría pensarse en:

- a) Adoptar un modelo que retome elementos, por ejemplo, de la Escuela Nacional de la Magistratura francesa en lo que respecta no sólo a la **formación continua** de los jueces, sino también a su **preparación** para ejercer funciones jurisdiccionales y a la organización de las **oposiciones de acceso**. Siguiendo este modelo, la formación de quienes desean ocupar un cargo en la judicatura se daría en la propia Escuela Judicial a través de una etapa de preparación teórica para profundizar en las técnicas profesionales y en el campo de competencia de la función a desempeñarse, seguida de una preparación práctica con el fin de descubrir el funcionamiento del órgano jurisdiccional y otra, también práctica, de preparación para la toma de posesión del cargo. Quienes decidieran cumplir con este programa se dedicarían a esta formación de tiempo completo, llevarían a cabo estancias en diversos órganos jurisdiccionales y tendrían tutorías a fin de lograr que estuvieran preparados de manera integral. Esta formación se validaría a través de exámenes escritos al final del periodo teórico, otros al final de las prácticas en el órgano jurisdiccional y finalmente los relacionados con el ejercicio en concreto de las funciones que tendrá a su cargo la persona que aspira a integrarse o a ser promovido en la judicatura. Quienes aprobaran estos exámenes tendrían la posibilidad de realizar el concurso para acceder a la judicatura y poder ser titular, por ejemplo, de un Juzgado de Distrito. Esta preparación, que podría abarcar un periodo de dos años,

fomentaría una formación más sólida en los aspectos que tienen que ver con el ejercicio de la función jurisdiccional. A fin de hacer posible que cualquier persona pudiera integrarse al Poder Judicial de la Federación, la convocatoria a los cursos de formación ofrecidos en la Escuela Judicial debería ser abierta.

- b) **Reconsiderar los cambios relacionados con la eliminación del nepotismo al interior del Poder Judicial de la Federación.** Algunas de las disposiciones adoptadas recientemente pueden truncar la carrera de quienes forman parte de la judicatura simplemente por tener relaciones de parentesco con otras personas que trabajan también en el Poder Judicial, lo cual implica irse al extremo y discriminar a personas que si tengan el perfil, los méritos y la vocación por la impartición de justicia.

No debe olvidarse que la carrera judicial, como se establece en la nueva ley de la materia, constituye un sistema institucional que se basa en el mérito y la igualdad real de oportunidades, aspectos que pueden verse afectados si existen elementos ajenos que puedan violentar la estabilidad y la superación de los integrantes del Poder Judicial de la Federación. Además, de ser necesario que un juez o magistrado sea cambiado de adscripción o se le imponga alguna sanción, es fundamental que se le otorgue la **garantía de audiencia**, pues tanto los cambios como las sanciones inciden no sólo en su desarrollo profesional, sino también en su vida personal y familiar.

Un juez o un magistrado pueden ser sancionados o cambiados de adscripción, por razones de nepotismo, si esta conducta ha sido determinada en el procedimiento de investigación correspondiente, en el que, seguido el debido proceso, se concluyó que era responsable.

#### 3.2.4 Hacer efectivo el acceso a la justicia

Para lograr este objetivo se propone:

- a) Redefinir las evaluaciones que se realizan sobre los problemas que enfrentan los justiciables, a fin de determinar de manera precisa el **número de tribunales y juzgados** que se requieren para satisfacer las necesidades de acceso a la justicia. Además, sería indispensable dotar a estos tribunales, una vez que han sido creados, de **recursos**, tanto humanos como económicos, a fin de que puedan impartir justicia de manera eficaz e idónea.
- b) Continuar con el **fortalecimiento de la defensoría pública**. Lograr que quienes la integran sean seleccionados tomando en consideración su idoneidad para ejercer las funciones propias de este órgano, así como conseguir que los defensores públicos se encarguen de un volumen de trabajo razonable. Si bien hace algunos años la defensoría dio pasos importantes para garantizar a los justiciables el derecho a la defensa pública en materia penal y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en otras materias (v.g. fiscal y civil) para que la población menos favorecida del país pudiera superar las desigualdades sociales al acudir a un órgano jurisdiccional, desde hace algún tiempo se han tomado decisiones al interior de esta institución que obedecen más a intereses políticos que a los fines por los cuales se creó. Es indispensable, en consecuencia, realizar los ajustes necesarios para que la defensoría cuente con verdadera independencia técnica, operativa y jurídica.
- c) Evaluar los aciertos y falencias que existen en la comunicación externa sobre la forma en que los defensores pueden contribuir al acceso a la justicia, pues no es raro que la población desconozca los servicios que ofrece el Instituto Federal de Defensoría Pública. La redefinición de las pautas de **comunicación institucional** a efecto de lograr el fortalecimiento de la identidad del Instituto y para que la información sobre la labor que en él se desarrolla llegue a un mayor número de justiciables se vuelve, por tanto, un elemento fundamental para que las personas puedan recurrir a servicios de acompañamiento y asesoría de calidad.
- d) Examinar la posibilidad de que el Instituto de la Defensoría lograra acuerdos con bufetes de abogados, asociaciones de

prestigio y facultades de derecho para ampliar la oferta de **servicios de asistencia jurídica gratuita** o el **trabajo legal pro bono**.

- e) Favorecer y difundir el acceso a **herramientas telemáticas** para lograr una mayor celeridad y alcance en el acceso a la justicia, por ejemplo, a través de los juicios en línea. Sin embargo, no debe olvidarse, como lo señaló recientemente el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados de la ONU con motivo de su informe sobre el impacto y los retos para una justicia independiente como consecuencia de la pandemia por Covid-19, que no sirve trasladar mecánicamente ciertas herramientas tecnológicas que no fueron necesariamente diseñadas para procesos judiciales y asumir que, *per se*, harán más eficiente la justicia. Si esto sucede, la labor que desarrollan los órganos jurisdiccionales puede hacerse mayor al tener éstos que atender, por ejemplo, exigencias relacionadas con expedientes físicos y electrónicos, lo cual podría alargar los tiempos en los que un tribunal resuelve los asuntos que se le han turnado. Además, hay que tomar en cuenta la brecha digital que existe entre la población y generar medidas para evitar que la inclusión de las nuevas tecnologías en la práctica de los tribunales genere una mayor exclusión en el acceso a la justicia. Es necesario, por tanto, que una vez que se hayan consolidado el sistema y la tecnología adecuados para tener certeza de que el expediente no va a ser alterado, se generen las políticas públicas pertinentes para **cerrar las brechas tecnológicas** y lograr así favorecer el acceso de los justiciables a las medidas implementadas a través de instrumentos telemáticos en la judicatura.
- f) Articular programas que de forma progresiva contribuyan a **mejorar el acceso a la justicia** de las personas más desfavorecidas y de los sectores vulnerables de la población.
- g) Incrementar las **campañas educativas** dirigidas a personas indígenas pertenecientes a diversas etnias y a otros grupos vulnerables a través de distintos medios de comunicación, a fin de informarles sobre los procedimientos, medios e instituciones

que tienen como objetivo favorecer el acceso a la justicia y, con ello, fomentar que se recurra a ellos.

- h) Comunicar de manera efectiva los **casos emblemáticos** resueltos por el Poder Judicial de la Federación, pues su conocimiento por parte de la sociedad puede contribuir a fortalecer la idea que se tiene sobre la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos.
  
- i) Proveer a los organismos encargados de aplicar la Ley General de Víctimas, como lo ha sugerido el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, de la capacitación adecuada y de los mecanismos de control eficaces para que las víctimas de violaciones de derechos humanos reciban con prontitud una **reparación integral**, que sea sensible a aspectos culturales y cuestiones de género.

## 4. ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA LOCAL

### 4.1 INTRODUCCIÓN

El presente capítulo analiza los problemas más importantes que se encuentran presentes en la administración de justicia a nivel local en México, a fin de proponer acciones que permitan generar soluciones en beneficio de la sociedad.

Sin duda, los retos que enfrenta la administración de justicia local son diversos y complejos, dadas las características de las entidades federativas, esto es, tamaño, población, presupuesto, entre otros. Sin embargo, uno de los más importantes es que cada una de ellas cuenta con una regulación constitucional, legal y reglamentaria diferente.

En un esfuerzo por delimitar y desarrollar problemas comunes que se encuentran presentes en la administración de justicia local, a continuación se presentan diagnósticos y propuestas agrupados en los siguientes cinco ejes temáticos:

- (i) *Administración:* suficiencia presupuestaria, sistema de pensiones y la integración del Consejo de la Judicatura.
- (ii) *Personal:* idoneidad de los candidatos, edad máxima, formación judicial, combate a la corrupción y paridad de género.
- (iii) *Autonomía e independencia:* nombramiento de los magistrados y reducción salarial.
- (iv) *Modernización y nuevas tecnologías:* justicia digital y rezago.
- (v) *Política pública:* vinculación con la sociedad.

## 4.2 DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS

### 4.2.1 Problemas relacionados con la administración

#### *a) Presupuesto*

En cada ejercicio fiscal, el Poder Judicial enfrenta problemas en cuanto a la suficiencia presupuestaria, la negociación de recursos con otros poderes, así como las adecuaciones para enfrentar condiciones imprevistas.

Por tal motivo, se recomienda una **reforma constitucional** en la que se prevea:

- (i) Establecer un monto mínimo del **3%** del presupuesto.
- (ii) Que el presupuesto **no pueda ser inferior** al ejercido en el año inmediato anterior.
- (iii) El poder **incrementar** el presupuesto en caso de que alguna situación extraordinaria así lo justifique.

#### *b) Sistema de pensiones*

Uno de los puntos que genera preocupación es la disparidad que existe en el tema de pensiones en las diferentes entidades federativas. Por un lado, hay casos en los que tienen derecho a una pensión vitalicia que debe ser actualizada al salario vigente del cargo y, por el otro, una ausencia de ésta. En consecuencia, se generan gastos excesivos o, en su caso, una falta de protección a los magistrados que han dedicado su vida al servicio. Por tal razón, se debe buscar el equilibrio entre estos dos extremos, a fin de brindar una pensión adecuada.

En este sentido, se recomienda una **reforma constitucional** que establezca que los magistrados tendrán un haber de **retiro único**, así como una **pensión** conforme a los montos y requisitos que establezca la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

### *c) Consejo de la Judicatura*

Se advierte que existe una fuerte intromisión de los Poderes Ejecutivo y Legislativo al tener representantes en la integración de los Consejos de la Judicatura, lo cual no se considera adecuado para garantizar la independencia del Poder Judicial.

Por lo anterior, se recomienda realizar una **reforma** en la que se prevea que **todos los Consejeros de la Judicatura sean del Poder Judicial** sin que existan representantes del Ejecutivo o Legislativo.

#### 4.2.2 Problemas relacionados con el personal judicial

##### *a) Idoneidad de los candidatos*

Se ha detectado que los funcionarios judiciales al ingresar a su cargo pueden tener cierto sesgo político. Lo anterior, por haber desempeñado un puesto directivo en algún partido político o por haber sido candidato a un cargo de elección popular, lo cual influye en el ejercicio de su función como administradores de justicia.

Por ello, se propone realizar una **reforma constitucional** en la que se prevea el requisito de que los jueces y magistrados **no hayan sido directivos de algún partido político o candidatos a un cargo de elección popular postulado por un partido político**, durante el año previo a su nombramiento.

##### *b) Edad máxima*

Se advierte que existen legislaciones que prevén un límite de edad para poder desempeñar un cargo como funcionario judicial, con lo que al llegar a la misma causan su jubilación o baja del cargo, lo cual no respeta los derechos humanos y la dignidad de las personas.



Por tanto, se considera pertinente uniformar esta situación en las constituciones de las diferentes entidades federativas por medio de una reforma en la que se plantee **un periodo máximo para el desempeño del cargo judicial que no dependa de la edad** de los funcionarios judiciales.

### *c) Formación judicial*

El problema detectado es la diversidad de criterios de formación para la carrera judicial en los distintos Institutos de formación judicial.

Por ello, se propone la creación de un **organismo nacional** que no dependa del Poder Judicial Federal, representado por los Tribunales locales, en el que puedan compartir y fortalecer los criterios de capacitación.

### *d) Combate a la corrupción*

Preocupa que subsistan las prácticas de corrupción al interior de los tribunales por parte de los ciudadanos y funcionarios judiciales, pese a existir un Sistema Nacional Anticorrupción.

En este sentido, se considera que la prevención debe cobrar vigencia para aminorar dichas conductas, por lo que se recomienda establecer:

- **Campañas permanentes de combate a la corrupción** en los juzgados de todo el país, las cuales permitan recordar a la sociedad y funcionarios judiciales que se deben evitar estas conductas;
- **Consejeros Ciudadanos** al interior del Consejo de la Judicatura por ser la instancia en la que se fortalece la prevención y sanción a la corrupción; y
- Un **Comité Ciudadano**, de carácter honorífico, que sea el representante de la sociedad civil organizada, fungiendo como un vínculo directo de la sociedad con el Poder Judicial.

#### *e) Paridad de género*

Se observa que pese a existir a nivel local legislaciones relativas a la igualdad entre hombres y mujeres, lo cierto es que son insuficientes ya que no existen normas que jurídicamente garanticen un equilibrio en los nombramientos de los funcionarios judiciales.

Por lo anterior, se recomiendan **reformas al marco normativo estatal** (Constitución, leyes y reglamentos) para garantizar la paridad de género en la designación para ocupar cargos judiciales.

#### 4.2.3 Autonomía e independencia

##### *a) Nombramiento de los magistrados*

Se detecta que en el procedimiento de nombramiento de los magistrados existe una influencia de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, con lo cual dejan de lado las valoraciones que realizan los Consejos de la Judicatura, así como la trayectoria profesional de los candidatos.

Por lo anterior, se recomienda tomar en consideración las mejores prácticas que se llevan a cabo en las diferentes entidades federativas, como lo es:

- (i) Que el **nombramiento de los magistrados se realice por el Consejo de la Judicatura** sin intervención de los poderes Ejecutivo y Legislativo o, en su caso;
- (ii) Que el Poder Judicial a través del Consejo de la Judicatura pueda emitir un **informe público** sobre la trayectoria profesional de los candidatos propuestos por el Ejecutivo, a fin de que el Congreso local lo tome en consideración de forma obligatoria al momento de realizar la designación correspondiente.

## *b) Reducción salarial*

Se advierte que en algunas entidades federativas existen conductas que contravienen el mandato constitucional de la no reducción salarial de los jueces y magistrados durante su encargo, lo cual se realiza a través de conductas simuladas en las que se renuncia de forma “voluntaria” a una parte de su remuneración.

Por lo anterior, se propone una **reforma constitucional** en la que se agregue que la **no reducción salarial** se garantiza de forma **personal** a cada funcionario judicial, es decir, que en caso de presentarse un acto voluntario en el que se renuncie a parte de su remuneración éste no tenga valor jurídico.

### 4.2.4 Modernización y nuevas tecnologías

Se observa que el uso de las nuevas tecnologías se puede traducir en la impartición de justicia pronta y expedita para abatir los grandes rezagos, lo cual beneficiaría al justiciable. Sin embargo, pese a que diversas entidades federativas han implementado instrumentos relacionados con la justicia digital, prevalecen los sistemas tradicionales.

Por ello, se recomienda realizar **reformas a las leyes locales** para que prevean los procesos de la **justicia digital**, a fin de que cuenten con un marco legal adecuado. Con el fin de implementar lo anterior, se sugiere además plantear en el **presupuesto** los recursos económicos, materiales y humanos necesarios para la debida implementación de la justicia digital.

### 4.2.5 Política pública

Es necesario que exista un vínculo entre el Poder Judicial y la sociedad, a fin de que aquel pueda conocer el sentir de la sociedad y, por otra parte, que la población se encuentre al tanto de su trabajo.

Por ello, se propone fortalecer las facultades de los Consejos de la Judicatura locales para generar un vínculo con la sociedad, lo cual se pudiera realizar a través de la creación de un **Comité Ciudadano**, de carácter honorífico, para garantizar un desempeño eficaz de los miembros del Poder Judicial.

## 5. MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

### 5.1 INTRODUCCIÓN

El sistema de justicia en México se encuentra ante grandes retos en la actualidad. La sociedad exige una renovación institucional que pugne por que la expedición de la justicia sea expedita y la burocracia sea disminuida. Los mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC) se presentan como recursos imprescindibles para llegar a dichos fines y para acercar a las partes a fin de que ellas mismas den solución al conflicto que les aqueja y eviten el desgaste emocional, la burocracia y los costos personales y materiales que caracterizan a los procesos tradicionales.

Sin embargo, el panorama de la justicia alternativa, incipientemente instrumentada no obstante encontrarse con abundante normativa jurídica, enfrenta retos que se han de solventar para lograr el objetivo de acercar a la sociedad a dichos métodos pacíficos de solución de controversias.

El presente capítulo desarrolla aspectos que deben encontrarse bajo el estudio de la comunidad jurídica nacional para mejorar el panorama del sistema de justicia en México.

Como se ha señalado, el sistema jurídico mexicano y la propia sociedad se encuentran en un punto de transición, donde es imprescindible acercarnos a ideas que refuercen el sentido de paz y comunidad como un método de fortalecimiento de los sentimientos de colectividad y de civilidad. Por ello, la justicia alternativa y los mecanismos alternativos de solución de controversias deben ser puntos fundamentales en el sostenimiento y difusión de dichas ideas.

## 5.2 DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS

### 5.2.1 Elementos de control *a priori* del acuerdo de mediación

El proceso de mediación cumple integralmente con todos los extremos exigidos por la Constitución al hablar del derecho fundamental al debido proceso: esto es brindar seguridad y certeza jurídica al cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, fungiendo como límite al ejercicio del poder estatal.

Para que el acuerdo de mediación cumpla eficazmente con el derecho al debido proceso, es imprescindible que este sea válido y ejecutable, es decir, se elabore en atención a los siguientes principios de control, para que *a priori* sea tomado por legal y funcional. Es por ello necesario incluir los siguientes elementos como **causales de nulidad** del acuerdo conforme al principio de legalidad, lo que le dará certeza jurídica a las partes y hará vinculante el acuerdo de mediación:

1. Inexistencia o nulidad del compromiso (capacidad de las partes);
2. Estado de indefensión de alguna de las partes (trato igualitario);
3. Incongruencia del contenido del acuerdo (*extra petita*);
4. Irregularidades en el procedimiento de mediación;
5. Falta de obligatoriedad del acuerdo de mediación (nulidad);
6. Contrario al Orden Público (la materia a mediar);
7. Materia no mediable.

### 5.2.2 Los MASC en el derecho del trabajo

La Ley Federal del Trabajo dificulta el acercamiento de los operadores y usuarios a los mecanismos de solución de controversias ya que se exigen diversos formalismos y excesos procedimentales. Esta rigidez no permite que los operadores jurídicos y los usuarios (empleados o empleadores) sientan la confianza suficiente para acceder a los mecanismos de conciliación.

Es por ello que se propone la creación de diversas instituciones legales que flexibilicen el proceso de conciliación laboral, sentando bases firmes a nivel federal y estatal de un **procedimiento alterno y autónomo** específicamente enfocado a cumplir con los requisitos constitucionales impuestos por las reformas en la materia, así como los requisitos internacionales en el ámbito del Derecho Laboral. Dichas instrumentaciones legales han de pugnar por asignar ese carácter autónomo a la negociación y conciliación laboral, al tiempo que flexibilicen los procesos y solventen las profundas lagunas normativas y prácticas que hasta la fecha existen. Todo ello debe tomar en cuenta las profundas especialidades que existen en esta materia.

### 5.2.3 La mediación notarial

Para prevenir y resolver los conflictos se propone que, con soporte de la fe pública que les otorga el Estado, los Notarios Públicos, previa capacitación y certificación en MASC, puedan fungir como **negociadores, mediadores, conciliadores o árbitros**. Se propone que si el Notario está incapacitado para ello, o bien, carece de interés, se le obligue para que por lo menos dos de sus abogados auxiliares se capaciten, certifiquen y acrediten como mediadores, lo que daría como resultado contar con 4,500 centros de mediación privada en el país.

Así pues, con la reforma a las 32 leyes del notariado a nivel nacional, la mediación realizada por los notarios públicos, en uso de su fe pública, tendría el carácter de cosa juzgada y sentencia ejecutoriada, promoviendo la descongestión de la impartición de justicia en las materias mercantil, familiar, sucesoria, civil, penal y laboral.

### 5.2.4 Homologación legislativa de los MASC

El proyecto de Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias presentado al Congreso de la Unión presenta lagunas e inconsistencias que pueden afectar a la implementación de los mismos en el panorama jurídico mexicano, además de que contribuirá a generar confusiones y a alejar a la ciudadanía de su utilización.

Esta iniciativa pretende dar coherencia y un marco rector para las leyes estatales en la materia. Sin embargo, como proyecto de ley marco presenta conflictos que no coadyuvarán a la adopción plena de los mecanismos de la justicia alternativa en el país.

Por lo anterior, en primer lugar se sugiere promover que la **denominación** de la iniciativa de Ley fuere más asequible para la ciudadanía, por lo cual se propone el nombre de Ley General de Mediación y Conciliación. Se sugiere, además, que se definan los conceptos fundamentales como lo es la justicia restaurativa, la justicia terapéutica, premeditación, remediación o co-mediación, aspecto en el cual el proyecto actual es omiso.

Es necesario destacar el cambio de visión sobre la justicia restaurativa. Si bien este principio se vincula normativamente a la materia penal, atendiendo a la esencia y fines que persigue, también puede ser identificada en otras materias como las del derecho civil, mercantil, comunitario, familiar y sucesorio.

Se considera que son conflictivos algunos conceptos o términos que emplea la iniciativa en comento. Por ejemplo, en las denominaciones de los protagonistas en una mediación o conciliación se denominan “facilitadores” a quienes llevan el procedimiento e “intervenientes” a las partes mediadas o conciliadas; por el contrario, se propone que se les denomine tal cual es su rol, **mediadores, conciliadores, mediados o conciliados**, con la finalidad de generar identidad en los sujetos y en las características específicas de cada uno de los mecanismos empleados.

Igualmente se estima relevante hacer hincapié en la **capacidad profesional del mediador**. Se propone impulsar una serie de



instituciones certificadoras a nivel estatal y coordinar a los poderes judiciales locales, colegios de abogados y universidades para la impartición de capacitaciones y certificaciones; con esto se adoptará en el país, un nuevo paradigma en la enseñanza del Derecho.

### 5.2.5 La mediación como requisito de procedibilidad

En cuanto a la implementación de MASCs como requisito de procedibilidad para iniciar un procedimiento jurisdiccional o cualquier otro proceso litigioso llevado en forma de juicio, destaca como ejemplo la figura de la conciliación en materia laboral. En ella, es imprescindible agotar dicha instancia para poder llegar al análisis de fondo y, eventualmente, al dictado de un laudo.

En nuestra opinión, en un alto porcentaje de los asuntos que se someten a proceso de conciliación, acompañados de personal especializado en la materia, se da la apertura para llegar a una solución pacífica y pronta al conflicto que se enfrenta. Es cierto que existe un porcentaje de asuntos que no tienen solución en la etapa inicial; sin embargo, durante las subsiguientes etapas del proceso, se vuelve a dar la oportunidad para que las partes, de manera voluntaria, busquen llegar a un acuerdo, con miras a evitar la burocracia, formalismo y tardanza del proceso tradicional, sensibilizados por la experiencia inicial de la etapa conciliatoria pasada.

En este sentido, se propone la implementación de la **mediación como requisito de procedibilidad** en procesos jurisdiccionales de carácter civil, mercantil y familiar, lo que nos llevará a fortalecer la cultura de la paz.

Por lo anterior, se sugiere integrar en la Ley nacional o general y, en su caso, en las leyes locales correspondientes, la **cláusula de mediación**. En razón de ello debería observarse previamente la mediación cuando esta sea incluida en un contrato y, en consecuencia, el juez no podrá conocer del asunto hasta que las partes demuestren haber acudido a dicha etapa, lo que no significa que

tengan que mediar obligatoriamente. Se proponen para ello los siguientes proyectos de artículos:

Artículo xxxxxx.- La cláusula compromisoria de mediación deberá constar por escrito y consignarse en documento firmado por las partes o en un intercambio de cartas, télex, telegramas, facsímil u otros medios de telecomunicación que dejen constancia de la cláusula, o en un intercambio de escritos de demanda y contestación en los que su existencia sea afirmada por las partes. La referencia hecha en un contrato a un documento que contenga una cláusula compromisoria de mediación, constituirá una remisión obligatoria al procedimiento de mediación siempre que dicho contrato conste por escrito y la referencia implique que esa cláusula forma parte del contrato.

Artículo xxxxx.- El juez al que se someta un litigio sobre un asunto que sea objeto de una cláusula de mediación, remitirá a las partes a la mediación en el momento en que lo solicite cualquiera de ellas, a menos que se compruebe que dicha cláusula es nula, ineficaz o de ejecución imposible.

### 5.2.6 Conclusiones

En suma, y ante las diversas problemáticas abordadas en este capítulo, las propuestas que se formulan se refieren a:

- Implementar **mecanismos de control a priori para los procesos de mediación** de manera que se respete el derecho fundamental al debido proceso;
- De la mano de la reforma en justicia laboral, integrar en su construcción normativa bases firmes para que la **negociación y la conciliación laboral** sean eficientes en la solución de conflictos en la sociedad;

- Reconocer la **calidad de mediador, conciliador y arbitro a los Notarios Públicos**, o en su defecto a sus **auxiliares**, siempre y cuando cuenten con la capacitación y certificación que avale sus conocimientos específicos en MASC;
- **Homologar** las normas estatales y nacional en materia de justicia alternativa con la finalidad de establecer el título y definiciones conceptuales correctas en la norma marco que permita acercar a la sociedad a la utilización de estos MASC;
- Crear **criterios uniformes en los procesos de capacitación y certificación** de los mediadores en coordinación con las instituciones educativas públicas y privadas, colegios, el Poder Judicial de la Federación y los poderes judiciales de las Entidades Federativas; y
- Implementar en la ley nacional o legislaciones aplicables, la **cláusula de mediación como requisito de procedibilidad** para acceder al proceso jurisdiccional.

## 6. SEGURIDAD PÚBLICA

### 6.1 INTRODUCCIÓN

A partir de los últimos años del siglo XX pero, principalmente del año 2006 en adelante, los planes y programas gubernamentales han buscado disminuir la incidencia de la criminalidad, rescatar espacios públicos, profesionalizar las policías con énfasis en las locales, fortalecer la coordinación inter e intra institucional, transformar la procuración de justicia, consolidar el nuevo modelo de justicia penal, dignificar el sistema de internamiento y de reinserción social, reparar el daño causado a las víctimas, encontrar a los desaparecidos, reintegrar a los desplazados y poder regresar a las Fuerzas Armadas a sus instalaciones, en un marco de transparencia, legalidad, probidad y de respeto a los derechos humanos.

Con un gasto en seguridad pública, en términos reales, que se incrementó en más de diez veces durante este último período ¿por qué no se han alcanzado las metas para disminuir pérdidas en vidas y desapariciones forzadas? ¿Por qué no se cuenta con policías locales profesionales, debidamente certificadas y un sistema robusto de procuración e impartición de justicia? ¿Qué hace que la reinserción social sea solo un anhelo y sigamos viviendo en una cultura de corrupción e impunidad? ¿Qué propicia que se dupliquen y repitan estrategias sin resultados y que la seguridad pública siga estando en manos de las Fuerzas Armadas? ¿Qué es lo que está fallando?

### 6.2 DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS

#### 6.2.1 Cómo se entiende actualmente la seguridad pública en México

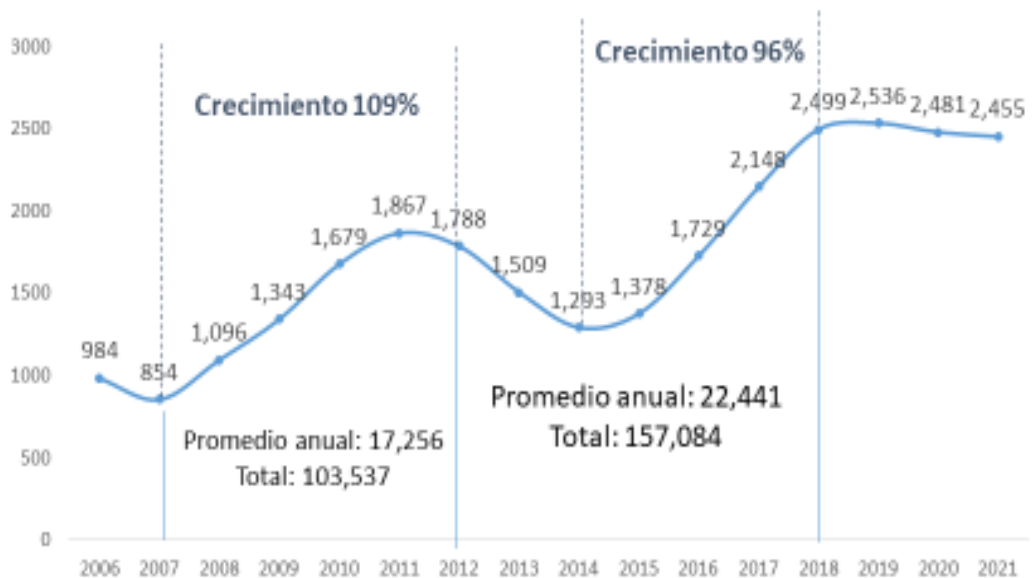
La seguridad pública se entiende, en México, como una garantía social de protección a las personas y su patrimonio. Conlleva la prevención social del delito, perseguir y detener a los responsables, juzgarlos y en su caso imponerles una pena, buscar la reparación del daño y la reinserción social del inculcado. Implica el análisis

multifactorial de las causas para corregirlas y prevenir así conductas antisociales.

El artículo 21, párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios, en las respectivas competencias que la propia Constitución señala. Implica la necesaria participación de estos tres órdenes, constituyéndose la seguridad pública en una “facultad concurrente”. Requiere que las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia se coordinen entre sí integrando, para tal efecto, el Sistema Nacional de Seguridad Pública debiendo actuar con transparencia, rendir cuentas y respetar plenamente los derechos humanos y el Estado de Derecho. El Sistema tiene como primordial objetivo la protección de la vida y del patrimonio de las personas y que nuestra sociedad viva en paz, con ciudadanos en pleno ejercicio de sus libertades y desarrollo de sus potencialidades.

### 6.2.2 Alcances

Desde hace muchos años, en nuestro país nadie está libre de la violencia criminal. Su carácter es universal y difuso y afecta a todos los estratos sociales, independientemente de su nivel de riqueza, educación o género, si bien no todos los delitos se distribuyen equitativamente. Los más afluentes sufren en su patrimonio y la pérdida de su libertad y los más pobres los crímenes contra su persona, en especial los homicidios dolosos que flagelan mayoritariamente a nuestros jóvenes entre los 15 y 29 años. Lo anterior ha dado lugar a un inaceptable saldo que, en los últimos 14 años, supera las 280 mil defunciones y más de 75 mil desaparecidos, cifras a la que hay que sumar las de las víctimas de esta violencia -las familias- y la ruptura del tejido social.



Fuente: CentroGeo. Elaboración propia con base en información estatal del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, disponible al 30 de abril de 2021.

\* Incluye feminicidio.

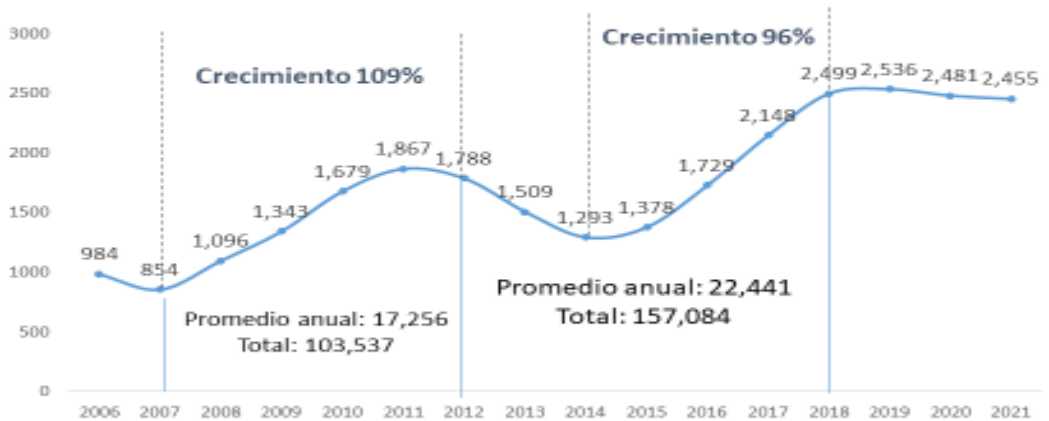
Fuente: CentroGeo. Elaboración Dr. Ernesto Enríquez Rubio.

En este entorno de inseguridad en nuestro país, encontramos elementos transversales que son manifiestos: la negación de derechos fundamentales, como son el acceso universal a los servicios educativos y de protección de la salud; la falta de oportunidades de empleo, recreación y cultura; la escasez de vivienda y la ausencia de servicios básicos; la ausencia de un debido proceso, sin dejar de mencionar la violación de los derechos humanos y la ausencia de respeto a la dignidad y al bienestar de las víctimas y a la participación social. Un grave error ha sido no darle prioridad a estas, que son parte importante de las causas.

Las últimas cifras disponibles a abril 2021 reflejan una pequeña mejoría que, desafortunadamente en las preliminares de mayo, se muestra otra vez en retroceso.



### Homicidio Doloso\* Promedio mensual 2006-2021



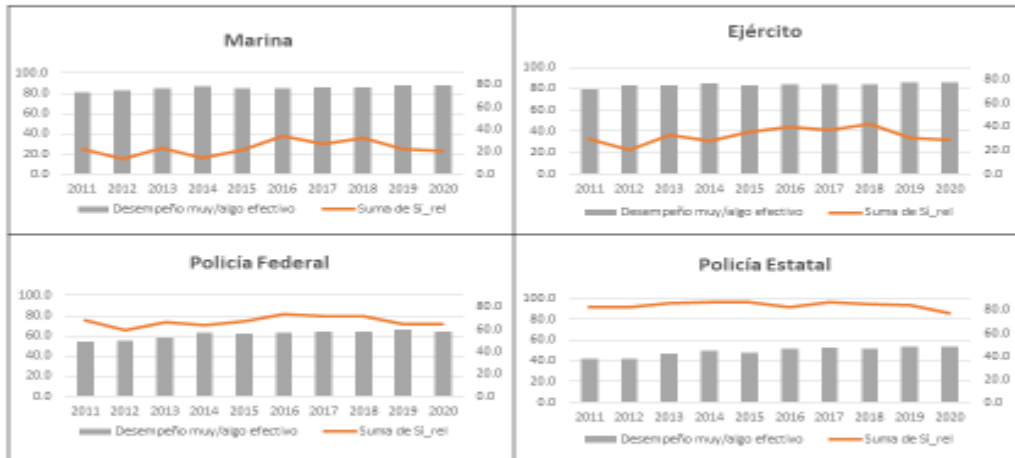
Fuente: CentroGeo. Elaboración propia con base en información estatal del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, disponible al 30 de abril de 2021.

\* Incluye feminicidio.

Fuente: CentroGeo. Elaboración Dr. Ernesto Enríquez Rubio.

La corrupción en las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia es hoy uno de los más sentidos reclamos de la sociedad. Es así no sólo por el impacto natural que generan las actividades ilícitas en sí mismas, sino por la circunstancia agravante de ser cometidas, en muchos casos, por quienes están dedicados a combatirlas.

Más grave aún, lo es la impunidad, manifestación de la ineficacia de los sistemas de seguridad pública y de impartición de justicia y causa eficiente de la corrupción. La impunidad, además, provoca el deterioro institucional, producto del histórico abandono de la organización, supervisión y desarrollo de las profesiones pericial, policial y ministerial.



Nota: la Guardia Nacional tiene resultados de Desempeño muy/algo efectivo de 78.3% y 26.1% de percepción de corrupción, cifras bastante más favorables comparadas con Policía Federal (64.6% y 64.8%).  
Fuente: CentroGeo. Elaboración propia con base en información de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), INEGI.

Fuente: CentroGeo. Elaboración Dr. Ernesto Enríquez Rubio.

El último de los graves problemas de la seguridad pública, pero no por ello el menor, estriba en la deficiente coordinación entre las instituciones de seguridad pública. Ello se debe a la pluralidad de formas de actuación y a una indebida interpretación del federalismo, que no se entiende como la articulación de competencias diversas, sino como un conjunto de barreras que fomentan la impunidad y la ausencia de eficacia en la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado. Esta falta de coordinación entre los órdenes de gobierno se agrava por la confusión que existe entre seguridad pública, seguridad interior y seguridad nacional, así como por su poca vinculación con el Sistema Penal Acusatorio y la debida protección de los derechos humanos consagrados en el artículo 1º de nuestra Carta Magna.

Esta lamentable confusión entre las amenazas que establece el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional (entre algunas de ellas: rebelión, espionaje, terrorismo, genocidio, atentados contra el Estado mexicano, la seguridad aérea o marítima), la falta de una ley de Seguridad Interior y el mandato del artículo 21 constitucional en



materia de seguridad pública, favorece la superposición y duplicación de acciones de las Fuerzas Armadas y de las policías de los tres órdenes, lo que lleva a una profunda descoordinación entre estas.

### 6.2.3 Se necesita algo más que buenos propósitos

Durante más de dos décadas, el tema de la seguridad pública ha ocupado innumerables recursos y esfuerzos de los gobiernos a nivel federal, local y municipal. Planes y programas se han puesto en marcha y los resultados evidencian que los objetivos no se han logrado y en cambio se invaden jurisdicciones y competencias.

En la búsqueda por disminuir la inseguridad en el país y combatir el narcotráfico, a lo largo de los últimos sexenios se han adoptado medidas de diversa índole para intentar hacer frente a los retos en la materia. Sin embargo, todos estos propósitos han dejado sin resolver la esencia del problema. Por un lado, se requiere el **respeto a la distribución de jurisdicciones y competencias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios** y la **construcción, desde lo local, de un Sistema de Seguridad Pública confiable, profesional y técnicamente preparado**. Por el otro lado, se requiere consolidar un **sólido Sistema Penal Acusatorio y de reinserción social** en donde prevalezca la protección de las víctimas, el resarcimiento del daño y la defensa de los derechos humanos para lograr equilibrar la acción de Estado con el ejercicio legítimo de la fuerza —dentro del orden constitucional mexicano por estar involucradas la libertad y justicia --para que nuestra sociedad pueda vivir con esperanza, bienestar y dignidad.

## 10 Zonas Metropolitanas con más Homicidios dolosos dic 2018 - abr 2021

Lugar	Zona Metropolitana	% Nacional
1	Tijuana	7.3%
2	Del Valle de México (no incluye CDMX)	7.2%
3	Guadalajara	5.0%
4	Juárez	4.4%
5	Ciudad de México	4.4%
6	Monterrey	2.9%
7	León	2.1%
8	Acapulco	1.7%
9	Cuernavaca	1.7%
10	Celaya	1.6%

Fuente: CentroGeo. Elaboración propia con base en información estatal del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, disponible al mes de abril de 2021.

7

Fuente: CentroGeo. Elaboración Dr. Ernesto Enríquez Rubio.

### 6.2.4 Un federalismo fracturado

El federalismo mexicano es fundamental para fortalecer la soberanía nacional así como para afianzar el Estado de Derecho y el institucionalismo. Alejándonos de nuestra tradición histórica, las acciones recientes en torno a la seguridad pública parecen confundirse con las de seguridad del Estado y no la de los gobernados. Parecería que todo fuera seguridad interior, poniéndose cada vez más énfasis en el orden federal y poco en el de las entidades federativas y los municipios. En este contexto, se hace necesario plantear una **revisión normativa y operativa** a partir del respeto al Pacto Federal y de los casos de éxito en México, como los de La Laguna, Guerrero en las comunidades de la Sierra y Yucatán. Ello, de tal forma que permita revalorar la importancia de los órdenes estatal y municipal y de una clara inclusión de la comunidad, a fin de estructurar un sistema de seguridad pública efectivo, honesto y que rinda cuentas bajo un claro e indiscutible mando civil, con pleno respeto a los derechos humanos.

Como el federalismo estadounidense, el mexicano consagra en la Constitución las facultades implícitas de los Poderes de la Unión. Esa previsión constitucional ha sido la fuente principal para el progresivo aumento de competencias del poder central, a pesar de la poderosa corriente doctrinaria y la demanda de la sociedad a favor de la descentralización política y económica, reconociendo en todo momento que los balances específicos de competencias se alteran y se ajustan de acuerdo con las variantes que presenta la realidad. Este complejo, pero racional andamiaje jurídico, se tutela en el artículo 105 de la Constitución, que otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados o entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos o de los conflictos entre la Federación con uno o más estados actuando, en este caso, el Tribunal Supremo como un poder nacional que tutela los intereses de la Unión.

Sin embargo, en los últimos 20 años en nuestro país en temas de seguridad pública, se ha ido construyendo una profunda centralización conculcando de hecho las competencias constitucionales a favor de los estados y los municipios. Un ejemplo es la falta de apoyo para profesionalizar a las policías integrando desde su selección y reclutamiento hasta un sistema de protección social y un sistema real de estímulos, recompensas y sanciones.

### 6.2.5 Evidencias de la fractura

Ejemplos de las evidencias de esta fractura, tenemos muchos. Baste señalar por razones de espacio lo relacionado con narcóticos, que es materia federal, por lo que los legisladores de las entidades federativas no están facultados para legislar sobre ella. A mayor abundamiento, el Código Penal Federal postula que se aplicará en toda la República para los delitos del orden federal como lo son la producción, tenencia, comercialización y otros actos en materia de narcóticos. Asimismo, la Ley General de Salud, en su artículo III fracción XXI y XIII apartado A, reserva a la Federación “la prevención y consumo de estupefacientes y psicotrópicos y el Programa contra la Farmacodependencia”. No obstante lo anterior, el legislador federal determinó, en la Ley General de Salud, que los delitos a que se refiere este Capítulo “Narcomenudeo”, se regirán por las disposiciones locales respectivas, salvo los casos del destino y destrucción de narcóticos y

la clasificación de los delitos como graves que seguirán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales.

Con dichas disposiciones creamos un caos al pretender establecer una concurrencia entre la Federación y las entidades federativas que sólo puede darse en materias meramente administrativas pero, nunca, de carácter jurisdiccional. Esto llega al extremo de tratar de constituir una competencia y peor aún, jurisdicción, de las entidades federativas en materia de crimen organizado en su modalidad de “narcomenudeo”, atentándose severamente contra la esencia del federalismo y poniendo en riesgo severo a más de 2,200 municipios que no tienen los recursos ni las capacidades para atender el narcomenudeo.

Lo mismo sucede, pero a la inversa, con la Ley General para Prevenir y Sancionar Delitos en Materia de Secuestro, reglamentaria de la Fracción 21 del artículo 73 de la Constitución. Aquí nos encontramos con un intento, por parte del Congreso de la Unión, de federalizar el secuestro invadiendo la esfera legislativa de las entidades federativas a través de una ley general lo que lleva, una vez más, a confundir los términos de ley federal y ley general, creando una especie de ley nacional no contemplada en nuestra Constitución ni en el Pacto Federal.

Otro ejemplo lo tenemos en el caso del arraigo que, previo a la reforma constitucional del 18 de junio del 2008, ya se reglamentaba en la legislación secundaria en franca violación a la Constitución por transgredir las garantías individuales. Después de dicha reforma, la Constitución contempla para los casos de delincuencia organizada y otros delitos graves esta figura que conculca los principios de presunción de inocencia y del debido proceso. En este caso, tanto los legisladores federales como locales han ampliado su alcance, sin tener atribuciones para ello, hasta para el caso de testigos, sin cumplir con los requisitos establecidos para tal efecto en la Constitución<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> García Ramírez Sergio y Morales Sánchez Julieta, La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos (2009/2011 pp. 71-72 Porrúa, México 2012

Otro adicional es el de los recursos de los sistemas judiciales de las entidades federativas que resuelven más del 98% de los casos y que tienen menos del 50% del total del monto que se le asigna al Poder Judicial Federal<sup>6</sup>.

No solo podemos encontrar actos que vulneran el Pacto Federal en la legislación reglamentaria. También los tenemos en las resoluciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública, como las relativas a: Mando Único; utilización de fondos disponibles del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública; otorgamiento de licencias y permisos para Establecimientos Mercantiles (giros de alto impacto); Modelo Homologado de Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cumplidas, entre muchas otras.

Un error común es vincular a la seguridad pública solo con las policías, las cámaras de vigilancia y las patrullas. Al hacerlo, se olvida la importancia de todo el sistema, que abarca desde la prevención social del delito, la inteligencia, contrainteligencia e investigación basada en evidencia y métodos científicos y un plan de manejo de riesgos, hasta el urgente fortalecimiento del Sistema Penal Acusatorio, la defensoría de oficio, la reinserción social, la reparación del daño y los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, lo cual está vinculado e interrelacionado con el combate a la pobreza, la protección de la salud, la educación, el desarrollo humano y la participación política para poder vivir en libertad y con dignidad.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Tres de cada 10 personas privadas de la libertad han sido procesadas por el delito de robo, mientras que una de cada 10 lo está por el delito de homicidio. Salvadas proporciones, tres de cada 10 personas que habitan las prisiones no son los sentenciados de alta peligrosidad que imaginamos, procesados por delitos de alto impacto social. El robo, al ser el delito de mayor incidencia —y mayor denuncia— en todas sus modalidades, es también el que supone una mayor carga de trabajo para las fiscalías estatales. No nos extrañe que haya más de 90 mil internos de acuerdo con el SESNSP (42%) que siguen sujetos a proceso en espera de una sentencia, algunos con antigüedades que llegan a cerca de 20 años. El robo, en efecto, es un delito que satura el sistema de justicia, por lo que se requiere un diseño de políticas públicas específicas para su atención, a fin de priorizar y asignar suficientes recursos a otros tipos de fenómenos, como homicidios, feminicidios, violación, desaparición o extorsión, que afectan gravemente a la sociedad.

<sup>7</sup> Cossio José Ramón, *El Nuevo Modelo de Seguridad*, Ensayo, Ed. 2224, Proceso 16 de junio 2019.

## 6.2.6 Devolver el poder a las regiones

En la permanente búsqueda en México de un modelo federalista propio, en forma lenta pero creciente, las entidades federativas y municipios van encontrando nuevas dimensiones para enriquecer las políticas públicas, en particular en materia de seguridad. Los casos de Ciudad Juárez, Mérida, Monterrey, La Laguna y el de Guerrero en las comunidades indígenas de la Montaña, así lo demuestran. Sin embargo, hay un largo camino que recorrer. Sus límites parecen encontrarse en la fragilidad de los diseños participativos como en la falta de un firme compromiso político para consolidar que los tres órdenes de gobierno trabajen en forma coordinada con la sociedad respetando jurisdicciones y competencias dentro del Pacto Federal.

Este planteamiento parece necesario complementarlo con el fortalecimiento de la justicia constitucional local y su capacidad para enriquecer el sistema federal y los ejercicios democráticos.

En síntesis, se propone **reducir la concentración de poder en la Federación** y disminuir la regulación federal e inducir una **mayor participación de las entidades federativas y la sociedad en el manejo corresponsable de los servicios públicos**: basura, agua potable o en puertos y aeropuertos transfiriendo o concesionando, en forma paulatina, las excesivas atribuciones y competencias centralizadas. Finalmente, debe de ser irreversible el fortalecimiento de la **democracia** participativa, directa, estructurada y vinculante.

Este proceso debe continuar basado en los criterios de:

- **Subsidiariedad**, en el sentido de que el orden local tiene preeminencia sobre el federal por su proximidad y conocimiento de los problemas de la gente;
- **Solidaridad**, ya que el orden federal se orienta a corregir las asimetrías de la subsidiariedad, buscando redistribuir la riqueza generada en los otros órdenes con equidad;
- **Concurrencia y coordinación**, para articular políticas sectoriales y territoriales entre los tres órdenes; y
- **Flexibilidad**, a fin de adecuar las políticas a las potencialidades y debilidades de los diferentes órdenes.

Además, los avances en el fortalecimiento de las policías locales y su profesionalización y la modernización del sistema de justicia penal son imperceptibles. Para lograr dejar una sociedad más igualitaria, se tendría que invertir en recursos en **capacitación y desarrollo** del personal y fortalecer capacidades institucionales en las defensorías públicas, los servicios periciales, las fiscalías, los juzgados cívicos, los tribunales locales y todas las instituciones de gestión y pacificación de conflictos a ras de tierra. Lo anterior, a pesar de las enormes brechas y diferencias económicas y sociales de la población, para que el acceso efectivo a la justicia haga que exista un mínimo común denominador en el ejercicio de derechos entre todos nosotros.

#### 6.2.7 Otras políticas imprescindibles

Además de las adecuaciones al marco normativo de la seguridad pública, para armonizar las disposiciones secundarias en esta materia con los principios esenciales del Pacto Federal y **contar con una Ley de Seguridad Pública Federal**, se necesitan otra serie de **políticas y acciones** que fortalezcan:

- a) **el Sistema Penal Acusatorio y su vinculación plena con el modelo policíaco**, para evitar las fallas en la cadena de custodia que son la causa principal de lo que se llama la “puerta giratoria”;
- b) la **Defensoría de Oficio** (solo así abatiremos los 90 mil casos que, hasta fines del años pasado, están recluidos en espera de una sentencia);
- c) la **Justicia Restaurativa, la Transicional y la Composición**;
- d) un modelo avanzado de **desarrollo policial**, con acceso a información en tiempo real y rendición de cuentas con debida protección a los derechos humanos y a la cadena de custodia<sup>8</sup>;

---

<sup>8</sup> La formación de estos cuerpos de policía debe de estar sustentada en valores bajo un sistema de mejora continua- propio de un servicio profesional de carrera-, que permita que las instituciones de seguridad y procuración de justicia ejerzan sus funciones bajo los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos y se constituyan en auténticas opciones de vida para sus integrantes.

- e) la consolidación de la transformación de la **Fiscalía General de la República**, la **modernización del Ministerio Público** y la expedición del **Código Penal Único**;
- f) la transformación de los **sistemas penitenciarios** a nivel federal y de las entidades federativas y del Sistema de Ejecución Penal y **métodos alternativos de ejecución**;
- g) la construcción de un sistema de **participación de la sociedad para la prevención del delito** y evaluación de resultados;
- h) los **indicadores** de seguridad pública;
- i) la **Comisión de Búsqueda de Personas Ausentes** y la creación de un **Ombudsman** para la atención de las víctimas;
- j) los programas de **Gestión de Riesgos y Nacional de Desarme**;
- k) el **Programa contra la Corrupción e Impunidad y Respeto de los Derechos Humanos**;
- l) los sistemas de **control aduanero** y el **rediseño de la Unidad de Inteligencia Financiera** (UIF); y
- m) las disposiciones para el uso de **cannabis**, en consonancia con las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### 6.2.8 Una última reflexión ante la “nueva normalidad”

Derivado de la emergencia sanitaria, la delincuencia organizada está abarcando áreas nuevas como la de la defraudación electrónica, ya sea suplantando personalidad o vendiendo productos o inversiones que no existen. Además, el desempleo puede generar mayor incremento de reclutamiento de personas por parte de la delincuencia organizada. Adicionalmente, las medidas de prevención y contención, como el cierre parcial de la frontera internacional con EEUU, están aumentando la tensión entre cárteles por el control de territorios en el país.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Este cierre de fronteras en donde participa la Guardia Nacional ha provocado severas críticas de las organizaciones defensoras de derechos humanos, por seguir teniendo una dirección militar.



Mucha gente en redes sociales e Internet está falsamente promocionando productos e inversiones o incluso una cura para el Covid-19. A este delito se suma la adulteración y la falsificación de medicamentos. También se ha incrementado el uso de casas de empeño, prestamistas y medios de financiamiento informal, resultado de la desesperación de la gente al no tener recursos o acceso al financiamiento de forma directa o de manera formal en el sistema financiero.

La pandemia agrava la situación en los centros de internamiento, tanto para los más de 214 mil detenidos como para los 10 mil servidores públicos (custodios, guardias, personal administrativo) que trabajan en esas instalaciones. La “sana distancia” no es posible por la tremenda saturación<sup>10</sup>.

Esta reflexión de cara a lo que será la llamada nueva normalidad y la vida post-COVID, caracterizada por la precariedad de recursos, nos lleva a pensar si todos los delitos merecen una pena privativa de la libertad o si es más eficaz el uso de otros medios de contención/sanción para garantizar los objetivos del proceso penal y del sistema de ejecución.

Varias acciones de la actual Administración Federal apuntan a la descoordinación, al desmantelamiento institucional y a la reducción de acciones sustantivas para reducir la conducta criminal. La narrativa oficial ha insistido en que el gobierno atiende las causas que generan la violencia, es decir la desigualdad económica y la marginación social. No obstante, no existe evidencia de que los programas sociales como Sembrando Vida o Jóvenes Construyendo Futuro, vayan a tener el impacto deseado debido a que no se observa en su diseño que estén alineados con la concentración delictiva; no garantizan que los individuos vinculados al programa sean los más propensos a delinquir y dejan de lado a la mayor población en condición de riesgo.

---

<sup>10</sup> La tasa nacional de sobrepoblación ronda el 126% y hay entidades donde la cifra se dobla, como por ejemplo Nayarit (233%) o el Estado de México (196%) entre muchos otros. Prisiones como la de Chiconautla, en Ecatepec, que fue diseñada para albergar a 2 mil 500 reclusos, hospeda hoy a casi 5 mil internos.

Finalmente, es imperativo desarrollar una **estrategia** sustentada en evidencia, con **mecanismos de evaluación** transparentes que permitan entender el desempeño de la autoridad y los resultados de los programas, dotada de los recursos suficientes para que dicha estrategia se pueda materializar. Tan sólo pensemos en la información policial como insumo. En México es muy difícil obtenerla por dos razones: no se genera o no se comparte por razones de seguridad. La transparencia y el acceso a la información pública, en general, tienen un importante nivel de rezago en las instituciones de seguridad en todos los órdenes de gobierno. Se ha adaptado la transparencia y la rendición de cuentas en la dimensión formal, pero ha quedado pendiente su implementación como un elemento propio de la gestión institucional. En este sentido, la transparencia es un atributo de la información gubernamental en el momento mismo en que se genera y no sólo un procedimiento administrativo para responder a peticiones de información con el objetivo de dar seguimiento y analizar los resultados y la eficacia de la política pública basada en evidencia y en información precisa, confiable y creíble para su diseño, gestión y evaluación, con la participación de los tres poderes y órdenes de gobierno de la mano de la sociedad para su legitimación.

Además, se requiere de **flexibilidad** para fijar prioridades, recursos y metas para su valoración; necesita **innovación** con la finalidad de llevar a cabo las transformaciones pertinentes y demanda **calidad** a fin de privilegiar lo estratégico en el proceso de transformación social que se desea alcanzar.

En síntesis, se requiere un conjunto de políticas públicas que no sirva de pretexto para matar a semejantes sino, al contrario, que de soporte a una visión que sustente los motivos para vivir, para “que la paz y la seguridad no se firmen con sangre”.

## 7. PROCURACIÓN DE JUSTICIA Y PREVENCIÓN DEL DELITO

### 7.1 DIAGNÓSTICO

El proceso de deterioro de la seguridad pública en México se ha dado a lo largo de cinco décadas; no ha sido producto de incidentes aislados. La preocupación por la inseguridad no es nueva; si se mide el fenómeno por sexenios, aparece que cuando menos desde la campaña presidencial de 1988, la seguridad pública se presenta como uno de los principales temas, sobre todo en las grandes urbes. Desde entonces ha sido una cuestión discutida de manera recurrente en las campañas de 1994, 2000, 2006, 2012 y 2018, momentos en los cuales ha alimentado propuestas políticas y planes de acción.

En el momento actual, el fenómeno de la criminalidad presenta cinco características nuevas, como son el uso de tecnologías, una mayor organización, el uso excesivo de la violencia, un mayor desafío al marco institucional y una alta virulencia.

A esto se suma que en la sociedad mexicana, el delito es un fenómeno sociológico y no psicológico, más relacionado con lo social que con lo individual. Al hablar de delito en la actualidad, se debe pensar en el comportamiento de grandes grupos integrados por cientos de miles de personas y no en bandidos aislados.

El crimen organizado es un fenómeno con ingredientes distintivos, que se refiere a la estructura de grandes grupos dedicados a actividades ilícitas. Estos grupos se establecen como grandes corporaciones de carácter agropecuario, industrial, comercial y financiero, a través de las cuales se ocultan operaciones criminales. Esta forma corporativa implica una estructura directiva, cuadros operativos, acervo tecnológico, ciclos de financiamiento, relación con otras corporaciones criminales, programas de expansión, jefaturas de

proyecto, entrenamiento y desarrollo de personal, actividades de reclutamiento y control interno. En fin, todo aquello que podría tener cualquier gran corporación lícita. Estos grupos se distinguen de las formas rudimentarias de asociación delictuosa por su permanencia, su complejidad estructural y su profesionalismo criminal.

Una sola década fue suficiente para modificar el panorama del narcotráfico en el país. Hacia 1982 el tráfico internacional de algunos narcóticos, como la cocaína, se contaba por gramos y se realizaba de manera individual. Ya para 1992 se presentó el embate de un tráfico internacional que, en los tiempos actuales, se cuantifica todos los días en toneladas. Se trata de un desafío que no tiene precedente en la lucha contra el crimen. Es un fenómeno delincencial con capacidad organizativa para operar, simultáneamente, en todo un continente o en más de uno; con recursos que, en ocasiones, superan las posibilidades financieras de los países en los que actúa; y con una penetración, en las esferas del poder y del dinero, hasta ahora incomparable.

En términos estadísticos aparece que el fenómeno de la criminalidad desborda la capacidad institucional. En México se denuncian anualmente alrededor de 2 millones de delitos, número al que habría que agregar la cifra negra. La capacidad total de investigación criminal de la nación mexicana es aproximadamente de solo un 8% de esa cifra; es decir, sólo pueden investigarse 160 mil delitos al año. De estos, solo pueden enjuiciarse unos 80 mil casos al año. La falta de capacidad para investigar todos los delitos crea un círculo vicioso; al no investigarlos, no pueden castigarse y, al no poderse castigar, se vuelven a cometer otros delitos.

Complementariamente, aun si se considera que esa macrocriminalidad es obra de delincuentes habituales que cometen, por ejemplo, cinco delitos al año cada uno, se está hablando de 400 mil delincuentes al año. Este número excede los espacios penitenciarios totales en el país, que son alrededor de 100 mil y resultarían, por lo tanto, muy insuficientes para recluir a todos.

## 7.2 PROPUESTAS

Ante el panorama antes descrito, se debe reconocer con objetividad que ningún marco institucional tendría capacidad ni recursos para enfrentar un fenómeno criminal con esas macrocifras. La respuesta no puede ser simplemente la búsqueda de mayor castigo mediante acciones draconianas o el fortalecimiento de instituciones como la gendarmería que es una respuesta momentánea, pero no la solución fundamental.

Aunque no hay soluciones fáciles ni de efecto inmediato, la respuesta al problema criminal se orienta hacia el fortalecimiento de las acciones en materia de prevención del delito. El éxito del sistema de seguridad depende de que se logre disminuir el número de delitos que se cometen. Esto, atendiendo a que el delito es un problema estructural de la sociedad mexicana y no simplemente coyuntural.

### 7.2.1 Prevención del delito

La prevención del delito es un tema fundamental para fortalecer el Estado de Derecho y la convivencia armónica. Se requiere una visión de Estado en este renglón que vaya más allá del discurso con fines políticos. Esto ha de incluir el diseño de **políticas públicas** y el aumento de **recursos humanos y financieros**.

La prevención del delito debe planearse de manera **integral**, atendiendo a que no se trata nada más de un problema policial o ministerial. Se trata de un problema de educación, de difusión, de temperamento, de orientación, de administración, de civilización y de voluntad política.

La violencia y el delito en México son resultado de factores de muy distinta índole que han sido identificados por los especialistas, como son:

- a) Factores históricos, tales como frustraciones ancestrales, composición étnica de la población, predisposición congénita, condiciones geográficas y alteraciones climatológicas.
- b) Factores de naturaleza económica, tales como el desarrollo económico desigual, desempleo o subempleo, falta de

- expectativas profesionales, insuficiencia retributiva del salario y nuevos patrones de consumo.
- c) Factores de índole social, tales como deficiente planeación urbana, sobrepoblación, mala canalización del ocio y disgregación familiar.
  - d) Factores de orden político-administrativo, tales como corrupción, incompetencia policial, abandono presupuestal, abandono administrativo, falta de voluntad política para combatir la delincuencia, insuficiencia de centros de readaptación social, benevolencia de las penas, deficiente legislación y procedimientos en materia penal tortuosos e incomprensibles.
  - e) Factores de naturaleza cultural, tales como bajo nivel educativo, cultura de impunidad, crisis de valores y promoción de la violencia a través de los medios.

Aunque no existe un diagnóstico global ni preciso, la política de prevención ha de basarse en un plan de acción integral que, teniendo en cuenta el mayor número posible de factores, evite la actuación sobre hipótesis erráticas y subjetivas.

La prevención del delito debe ser una **prioridad institucional**; dentro de las Secretarías de Seguridad locales y del ámbito federal habrían de establecerse **oficinas** con esa encomienda específica. Se requiere fortalecer los **apoyos financieros** destinados a los ámbitos local y municipal para esta tarea, aumentando los recursos de los fondos de desempeño en materia de seguridad pública.

Es necesario establecer programas para la **prevención social de la violencia y la delincuencia** que atiendan, por ejemplo, a grupos en riesgo como son los jóvenes, particularmente aquellos en conflicto con la ley. Estos esquemas deben mantenerse al margen de usos políticos.

Las acciones para prevención del delito han de partir de lo **local**, planearse a nivel de entidad federativa, ámbito municipal y por alcaldía. Las acciones han de realizarse con un **enfoque especializado**, atendiendo a tipo de delito, necesidades y usos y costumbres de la población de cada región. Estas acciones, si bien focalizadas por región, habrán de seguir una **perspectiva integral** que

parta de acciones básicas de prevención orientadas, por ejemplo, a evitar la violencia dentro de la familia, como base de la sociedad.

Se requiere fortalecer la **justicia cívica**, que es una vía institucional útil para evitar que los conflictos desemboquen en temas penales de competencia del ministerio público.

El fortalecimiento de las instituciones puede implicar, cuando sea necesario, dotar a las autoridades de esas facultades que no se les han conferido por la falta de confianza, poca legitimidad y desprestigio de las instituciones. En general, el robustecimiento de las labores de prevención del delito y de seguridad pública ha de darse en un marco estricto de respeto a los **derechos humanos**.

La prevención del delito requiere a su vez de la **participación social**. Se requiere tomar conciencia de parte de la sociedad de que la delincuencia es un problema que forma parte de la propia dinámica de la colectividad. La misma sociedad debe intervenir de manera directa para curar los males que le afectan, contribuyendo al diseño de programas coherentes.

### 7.2.2 Instituciones de procuración de justicia

Los órganos de procuración son un pilar del sistema de justicia. Ninguna reforma judicial puede funcionar si este pilar no funciona. En esa medida, hay que continuar el proceso de **formación de instituciones**, evitando los retrocesos a esquemas institucionales previos que ya han sido rebasados.

Es conveniente fortalecer el modelo de **independencia o autonomía de las fiscalías** frente al poder político. Este esquema es indispensable para lograr un blindaje de su actuación, en temas fundamentales como la organización y gobierno interno, así como la administración de sus recursos financieros.

Es imprescindible la construcción de **capacidades técnicas y profesionales** dentro de las instituciones de procuración de justicia.

Se requiere establecer las bases para un servicio civil de carrera sólido, que dé seguridad a los miembros de la institución. Sus principios han de ser la transparencia, objetividad y carácter técnico de los criterios de desarrollo profesional como el ingreso, promoción y permanencia.

Además de los criterios profesionales, el servicio de carrera debe dar especial cuidado al **desarrollo humano** del personal. Es imprescindible una mejora en las condiciones laborales de los servidores públicos de las instituciones de procuración de justicia, que disminuya el impacto que su labor tiene en la vida personal. Se debe contribuir al crecimiento integral de la persona, en un marco de respeto y promoción del proyecto de vida.

En los aspectos técnicos, se deben destinar mayores recursos para aumentar la **capacitación** del personal sustantivo, como ministerios públicos y auxiliares. Es imprescindible robustecer los servicios periciales.

En el ámbito de la capacitación, se requiere fortalecer las competencias relacionadas con la **cooperación internacional y las investigaciones multi-jurisdiccionales**, que es un campo imprescindible para enfrentar la delincuencia organizada transnacional.

Hay que abordar un programa emergente que se enfoque, de manera primordial a la profesionalización del servicio público, a la especialización de la investigación de los delitos, a la creación de estructuras contemporáneas y novedosas, a la participación ciudadana, a la generación de una cultura de prevención, a la mayor atención victimológica, a la ampliación de los servicios a la comunidad, al mayor orden administrativo, al impulso en la modernización tecnológica, a la posibilidad de mejores salarios y prestaciones, a la creación de cuadros directivos de mayor calidad, a la mejor sustentación y mayor agilización del proceso.

En las procuradurías locales el camino puede ser todavía más largo, pues son instituciones que se han visto deterioradas por el abandono político. En general, debe darse tiempo para la maduración



de los cambios institucionales recientes en el ámbito federal y local, como son aquellos relativos al sistema acusatorio. El nuevo modelo de fiscalía no puede descartarse solo porque no haya dado resultados en pocos años. Es necesario fortalecer su proceso de transformación y darle seguimiento.

### 7.2.3 Otras recomendaciones

El Estado y la sociedad civil han de colocar a la seguridad como uno de los ítems de mayor prioridad en sus agendas. Se debe apostar a un esquema de solución integral y de fondo que va desde la **prevención del delito**, pasa por la **procuración de justicia**, prosigue en su **impartición** y culmina con el sistema de **readaptación social**.

En el escenario de la **seguridad pública** se deben **romper simultáneamente varios círculos viciosos**, que tienen que ver con vicios históricos, con las causas económicas, con la desigualdad, con el desempleo, con la falta de expectativas profesionales, con la insuficiencia retributiva del salario, con los nuevos patrones de consumo, con la deficiente planeación urbana, con la sobrepoblación, con la mala canalización del ocio, con la disgregación familiar, con la corrupción pública, con la incompetencia policial, con el abandono presupuestal y administrativo, con la falta de voluntad política, con la insuficiencia del sistema de readaptación, con la benevolencia de las penas, con la deficiente legislación procesal, con los bajos niveles educativos, con la cultura de ilegalidad y de impunidad, con la promoción de la violencia, con la crisis de valores y, muy por encima de todo ello, con la ausencia de políticas y acciones integrales sobre la materia.

El esfuerzo en materia de seguridad tiene que enfocarse a la **remisión de problemas detectados en un profundo diagnóstico**: estrechez de las instituciones, desarticulación orgánica y funcional, carencia de sistemas, precariedad del sistema de control, corrupción en los bajos niveles operativos, timidez de actuaciones, falta de inteligencia institucional, deficiente investigación de los delitos, mala atención ciudadana, carencia de un diagnóstico de la situación delictiva y de las causas criminógenas, leyes obsoletas, anticuadas, inaplicables, complicadas, lentas e imprecisas y desprestigio global de

las instituciones, muy dotadas de mala fama, de mala apariencia y de mala compañía.

Por lo que hace al **crimen organizado**, uno de sus ingredientes más exclusivo y más peligroso es el mimetismo. En muchas latitudes, las organizaciones criminales cuentan entre sus activistas con personas dedicadas profesionalmente a giros lícitos tales como el comercio, la banca, la tecnología, la comunicación y la política. Esta capacidad mimética es una de sus fortalezas más inexpugnables y más estratégicas, y es ejemplo de la grande y creciente complejidad de estas organizaciones. Como ejemplo, una organización criminal mexicana cuyo jefe se encontraba en prisión, contaba entre sus operarios con entre 25 y 37 mil individuos. Es decir, se trataba de una organización del tamaño de cualquiera de los dos grandes bancos mexicanos.

En México, al hablar del crimen organizado, se ha entendido fundamentalmente como narcotráfico. Sin embargo, el concepto no debe restringirse a este delito. El crimen organizado significa muy diversas especialidades: tráfico de armas, subversión profesional, terrorismo, espionaje, contrabando, defraudación fiscal, lavado de dinero, juego, piratería intelectual y de patentes, robo de obras de arte, delitos financieros, fraudes colectivos, delincuencia cibernética, uso indebido de telecomunicaciones, tráfico de vehículos, venta de protección, comercio de órganos, tráfico de niños, prostitución, robo de patrimonio histórico y otras más.

Para enfrentar el narcotráfico, la movilización pública, en muchos países ha implicado, en términos cuantitativos de individuos y de recursos, lo que sólo reclamaría un estado de guerra. El reciclaje de los excedentes financieros del narcotráfico ha producido una acumulación de riqueza ilícita, estacionada en los principales centros financieros y una capacidad de incremento productivo que determina alarmantes estancos de droga. Es razonable estimar que la oferta para satisfacer la demanda ilícita de estupefacientes de los próximos cuatro o cinco años ya está producida, almacenada y dispuesta para su distribución.

En el tema del crimen organizado se requiere una actitud cada vez más decidida que se resuelva por lo menos en la vertiente de la concientización, de la regulación y del funcionamiento de las sociedades y los gobiernos. Se requiere **fortalecer la conciencia de la sociedad** frente al asunto, para superar la visión que todavía existe en algunos segmentos de la población, algo así como un síndrome de Atlántida, que creen que la lucha contra el crimen organizado sucede en otro lugar, en otro tiempo, pero no en México. La lucha contra el narcotráfico se libra en la sociedad actual todos los días.

Hay una necesidad imperiosa de que el Estado asuma las posibilidades para una respuesta adecuada al crimen organizado. Debe partirse de reconocer que el crimen organizado requiere para funcionar del concurso de ciertas autoridades, de manera que los problemas de investigación comienzan desde dentro de las instituciones que han sido captadas. Por supuesto, en la lucha contra esta forma de criminalidad deben protegerse los derechos fundamentales del individuo y de la sociedad. Pero además debe lograrse la eficiencia necesaria para el combate externo contra el crimen.

No basta un Estado que no haga daño a los ciudadanos. Se requiere, además, que haga el bien. No es suficiente un Estado inocuo; es imprescindible un Estado idóneo. El espacio que no ocupa la ley, lo ocupa el crimen, pero no queda vacío. No se debe caer ni en la complacencia ni en la inconsciencia que hace ceder los espacios de la ley, cuya recuperación cuesta mucho tiempo, mucho esfuerzo y mucho sufrimiento.

## 8. DERECHO PENITENCIARIO, CRIMINOLOGÍA Y VICTIMOLOGÍA

### 8.1 DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS

#### 8.1.1 Criminología y Penitenciario

##### *a) Violencia*

La violencia se trata del problema más grave y de urgente solución en nuestro país. El año 2020 cerró con 34,523 muertes violentas. México tiene uno de los índices de homicidio más altos del mundo (alrededor de 30 por cada 100,000 habitantes).

Debe diferenciarse la violencia estructural y sistémica de aquella causada por el crimen organizado y de la violencia común o cotidiana. Son dimensiones diferentes del fenómeno con soluciones diversas.

Por lo que atañe a la *violencia estructural y sistémica*, existe una unión de diversos actores que propician condiciones sociales, políticas y económicas que hacen posible la existencia de masacres y victimizaciones interseccionales.

Por su parte, la *violencia generada por el crimen organizado* se ha ido transformando dado que los grupos criminales aplican *modus operandi* similar a los de grupos terroristas, de modo que ya no solo buscan un beneficio económico, sino territorializarse creando bases sociales, para tener lugares donde ellos puedan ejercer sus actividades con poder político. Dentro de esta violencia criminal hay que atender al fenómeno de la violencia política. Noventa y un <sup>11</sup> políticos aspirantes o candidatos en los comicios de 2021 fueron asesinados. A

---

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo: <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/06/21/bachelet-pide-castigo-por-los-91-politicos-asesinados-en-las-elecciones-de-2021>

esto se añade la violencia ejercida contra **periodistas y luchadores de derechos humanos**.

En la *violencia cotidiana*, se necesita fortalecer y gestionar la resolución de conflictos fuera del área penal tratándose de delitos no graves. Ello, ya que de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2020<sup>12</sup>, a nivel nacional se estima que en 92.4% de los delitos cometidos en 2019 no hubo denuncia o no se inició una carpeta de investigación (a lo cual se le conoce como la cifra negra). Si bien esto denota que los ciudadanos resuelven sus conflictos fuera del sistema penal, debe tenerse en cuenta que la violencia, la doméstica y la de género, deben permanecer en el campo penal.

#### *b) Corrupción en sus diversas formas*

La corrupción en sus diversas formas es un problema endémico en México. Debe atenderse no solo la corrupción económica (cohecho), sino también otras formas, como nepotismo e incompetencia.

#### *c) Criminalidad emergente y nuevas formas de criminalidad*

El problema criminal tiene un aumento no solo cuantitativo, sino también cualitativo, más tecnificado, más globalizado y violento. A nivel internacional las nuevas formas de criminalidad que son de preocupación global incluyen la trata de personas, el tráfico de armas, el contrabando y la falsificación de medicinas, el cibercrimen (con todas sus variantes) y lo relacionado con las drogas.

El XIV Congreso de la ONU sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrado en marzo de 2021, adoptó por unanimidad la Declaración de Kioto sobre la cooperación global contra el crimen, como una hoja de ruta para el avance de la prevención del delito y la justicia penal durante los próximos cinco años, incluyendo estrategias

---

<sup>12</sup> INEGI Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE2020) Presentación ejecutiva nacional <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2020/> p. 40

integrales de prevención del delito para sustentar el desarrollo económico y social.

#### *d) Lo Penitenciario*

La situación de las cárceles en México es dramática. Basta ver los informes del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria de la CNDH (publicado el 2020). La situación ha empeorado de 2019 a 2020: en los CERESOS se han casi duplicado los homicidios, los suicidios y las riñas; los motines subieron de 1 a 8. La sobrepoblación y el hacinamiento continúan (repartidos), no solo por un aumento de la criminalidad, sino por leyes represivas, aumento de punibilidades y la prisión preventiva oficiosa. Es clara la insuficiencia de personal (tanto técnico como de custodia), así como de recursos materiales, infraestructura y servicios de salud.

La criminología penitenciaria es una realidad lejana. Ya desde la década de los cincuentas del siglo XX, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas<sup>13</sup>, la Conferencia de las Instituciones Especializadas y de las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales interesadas en la Prevención y en el Tratamiento del Delincuente recomendó, entre otros:

- (i) Que las universidades organicen una enseñanza de la criminología y de las materias criminológicas, en función de las tradiciones, de las posibilidades y de las competencias locales;
- (ii) Que esta enseñanza sea obligatoria para los que se destinan a la magistratura profesional y a las funciones penitenciarias y judiciales; y
- (iii) Que esta enseñanza acuda, del modo más amplio, a los ejercicios clínicos.

Desde hace tiempo el Gobierno Federal ha implementado servicios asistenciales en relación al crecimiento y a las exigencias de la

---

<sup>13</sup> Para ampliar más esta información consultar las siguientes páginas web: <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide>, <http://lib-unique.un.org/lib/unique.nsf>, <http://www.un.org/aroundworld/unics/english/dir.htm>, <http://www.un.org/depts/dhl/deplib/countries/>

población penitenciaria<sup>14</sup>. La más significativa ocurrió a través de la Estrategia Penitenciaria 2008-2012, la cual se orientó a transformar los centros penitenciarios federales en instituciones seguras y dignas, enfocadas al cumplimiento de la pena y a la instrumentación de programas de reinserción social, así como a sentar las bases para la creación del Servicio de Carrera Penitenciaria que asegure la formación y capacitación del personal mediante la creación y fortalecimiento de la Academia Nacional de Administración Penitenciaria (ANAP) en este último lustro.

Sin embargo, la exigencia de una mayor preparación de los operadores de la administración penitenciaria es cada vez más latente. Es necesaria **una formación seria en criminología**, basada en características científicas, que tenga por objeto de estudio el delito y el tratamiento de la persona infractora.

Los dictámenes de criminología penitenciaria tienen relevancia para la valoración de diversas autoridades, tales como el Juez, los Integrantes del Consejo Técnico Interdisciplinario, del Consejo de Evaluación y Seguimiento y del Consejo Técnico Postpenitenciario.

En relación con el interno que se encuentra dentro del sistema penitenciario en su calidad de procesado (sujeto a un Juez), a manera de ejemplo, el Código Penal para el Estado de Jalisco señala en su artículo 40 cómo se deben aplicar las sanciones tomando en consideración las peculiaridades del delincuente. A su vez, el artículo 41 especifica qué circunstancias se tomarán en cuenta. Las fracciones II, III y V señalan:

*II. La edad, la educación, la ilustración, las costumbres y la conducta precedente del sujeto, los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir y sus condiciones socioeconómicas. Cuando el procesado perteneciera a algún pueblo o comunidad indígena, se tomarán en cuenta, además, sus usos y costumbres;*

---

<sup>14</sup> Se han reformado distintos ordenamientos jurídicos en relación con el sistema penal para la protección de bienes jurídicos y prevención de delitos futuros; el más sensible es el reconocimiento del Código Nacional de Procedimientos Penales en el 2008.

*III. Las condiciones especiales en que se encontraba en el momento de la comisión del delito y los demás antecedentes o condiciones personales que estén comprobados;*

*V. Las circunstancias de tiempo, lugar, modo y ocasión que demuestren la mayor o menor peligrosidad del delincuente.*

En virtud de lo antes señalado, el criminólogo tendría un papel relevante en emitir un dictamen, mediante el cual el Juzgador pueda determinar (i) la conducta que el sujeto activo guardaba antes de la comisión del delito; (ii) el por qué cometió la conducta delictiva; (iii) en qué condición especial se encontraba al momento de cometerlo, y (iv) sobre todo, el nivel o índice de peligrosidad, al momento de la dictaminación. Toda esta información deberá tomarse en cuenta por el Juez, a efecto de emitir su sentencia.

En segundo término, el criminólogo actuaría dentro del sistema penitenciario cuando el interno ha sido sentenciado por un Juez, con la finalidad de diagnosticar el índice de peligrosidad y sugerir el tratamiento basado en el sistema de plan de acciones técnicas, para lograr la reinserción, llevando un control sobre la evolución o involución de dicho tratamiento. Desgraciadamente esto no ocurre en la actualidad.

El sistema de plan de acciones técnicas es de carácter progresivo consistente en estudio, atención y seguimiento, dividido en niveles de intervención para la clasificación y fase pre-liberacional. Debe estar fundado en los estudios integrales de la personalidad que se practiquen a los internos al ingresar a cada centro penitenciario, mismos que se deberán actualizar en los periodos de evaluación longitudinales y transversales y en la valoración para los beneficios de libertad anticipada.

Por todo lo anterior, se propone que el sistema penitenciario en su concepto más amplio<sup>15</sup> contemple al **profesionista en**

---

<sup>15</sup> Se entiende el sistema penitenciario, en sentido amplio, como el conjunto de normas jurídicas y de instituciones del Estado que tiene por objeto la supervisión de la prisión preventiva y la ejecución de sanciones penales, así como de las medidas de seguridad



**criminología** en la Ley Nacional de Ejecución Penal. Ello, considerando a esta ciencia que tiene por objeto la reinserción social, entendida como *la restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos*<sup>16</sup> del infractor, así como el tratamiento de las personas que cometen hechos delictivos con el fin de procurar y garantizar la reincorporación de las personas privadas de la libertad a la sociedad.

En concreto, una de las funciones más específicas que podría realizar el criminólogo sería su aportación, en cada centro penitenciario, al **expediente técnico criminológico** que sirva para la clasificación de los internos en cada uno de los dormitorios que conforman el centro penitenciario. Ello, a fin de implementar debidamente el art. 31 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, que dispone que:

*La Autoridad Penitenciaria estará obligada a instrumentar una clasificación de las distintas áreas y espacios en el Centro Penitenciario, en particular, de los dormitorios, obedeciendo a criterios basados en la edad, el estado de salud, duración de la sentencia, situación jurídica y otros datos objetivos sobre las personas privadas de la libertad, tendientes a armonizar la gobernabilidad de este y la convivencia entre las personas privadas de la libertad*<sup>17</sup>.

### *e) Aumento de la Criminalidad e Impunidad*

La criminalidad en México es muy alta. Según la ENVIPE 2020,<sup>18</sup> el 30% de los hogares ha sufrido al menos un delito. Dicha Encuesta calcula más de 30 millones de delitos al año (33,659 por 100,000 habitantes).

---

derivadas de una sentencia. Este sistema debe estar organizado sobre la base del respeto de los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción de la persona sentenciada a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir.

<sup>16</sup> Artículo 4 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, publicada en el DOF el 16/06/2016.

<sup>17</sup> Consultar las Reglas de Mandela y Las Reglas de Bangkok para mujeres  
[https://www.un.org/es/events/mandeladay/mandela\\_rules.shtml](https://www.un.org/es/events/mandeladay/mandela_rules.shtml),  
[https://www.unodc.org/ropan/es/PrisonReform/Reglas\\_de\\_Bangkok/presentacion.html](https://www.unodc.org/ropan/es/PrisonReform/Reglas_de_Bangkok/presentacion.html)

<sup>18</sup> <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2020/>

La impunidad continúa. Del total de carpetas de investigación iniciadas por el Ministerio Público en 2019, en 44% de los casos no pasó nada o no se continuó con la investigación. Para ello es necesario distinguir entre la cifra negra y la falta de resultados en las investigaciones, lo que propicia impunidad.<sup>19</sup>

El Estado de Derecho es un valor por sí mismo, indisoluble al de la democracia. En este caso se trata de contemplar su valor instrumental como medio imprescindible para garantizar la seguridad. Bajo esta visión, su importancia radica en contemplar la eficiencia y eficacia que proporciona la fortaleza del Estado de Derecho y, en consecuencia, del imperio de la ley. En efecto, a mayor fortaleza, significa que la ley se aplica, sin excepciones, a todos los ciudadanos y en todo el territorio por igual, lo que implica la reducción de la impunidad y en consecuencia las posibilidades de actuar al margen de la ley, pues la impunidad es reducida. Lo cierto es que el crimen organizado existe en todo el planeta: ningún Estado, aún el más consolidado, ha impedido la acción criminal de estas redes. Sin embargo, sus espacios de actuación son menores ya que los niveles de corrupción, y en consecuencia, de impunidad, son menores.

#### *f) Precisión de la delincuencia convencional y no convencional*

El homicidio constituye uno de los indicadores más completos, comparables y precisos para medir la violencia. Las estadísticas preliminares del INEGI revelan que en de 2020 se registraron 36,579 homicidios en México. Es decir, una razón de 29 homicidios por cada 100 mil habitantes a nivel nacional, tasa que es igual a la registrada en 2019.

### *8.1.2 Victimología*

#### *a) Formas de victimización*

---

<sup>19</sup> Op. Cit INEGI Encuesta ... p 43.

En materia de victimización, se propone el establecimiento de un programa de análisis del sistema de víctimas, el cual considere a los subsistemas de soluciones del Estado. Se considera que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) no es un modelo de institución viable, por lo que se propone haya un **Ombudsman de víctimas**, que atienda casos exclusivos, cuyo trabajo se concentre en promover la evaluación de políticas públicas, para el rediseño con las mejores prácticas.

#### *b) Victimización masiva*

Otro aspecto preocupante en México es el del desplazamiento forzado interno de mexicanos dentro del país, como es el caso del desplazamiento de comunidades indígenas y el ingreso masivo de desplazados forzados extranjeros (migrantes). Se requiere una **Estrategia Nacional**, así como impulsar la **iniciativa de Ley General para Prevenir y Atender el Desplazamiento Forzado Interno**, previa reforma constitucional.<sup>20</sup>

Para la problemática de desaparición forzada se propone crear un **Centro Nacional de Búsqueda** de personas extraviadas o ausentes y desaparecidas. Ese Centro implementaría más que una base de datos; sus recursos y servicios serían fuerza multiplicadora que ayudaría a los organismos encargados de hacer cumplir la ley y a los examinadores forenses en la resolución de desaparecidos, no identificados, y casos de personas no reclamadas. Se propone, además, que incluya las estrategias necesarias para que sea posible la gestoría y creación de **programas de intervención y resiliencia para la atención de familiares de desaparecidos**, más allá de las investigaciones criminales que realice la autoridad competente, lo que daría a la Comisión Nacional de Búsqueda una institución con la fortaleza tecnológica y operativa que requiere.<sup>21</sup>

En cuanto a la prioridad para atender victimizaciones de **menores de edad**, que son reclutados por el crimen organizado, habrá que fortalecer las estrategias de **prevención victimal**.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Consultar <http://cmdpdh.org/temas/desplazamiento/>

<sup>21</sup> Consultar <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=40062> Cfr. página de NAM US. National Missing and Unidentified persons System <https://www.namus.gov/Resource>

<sup>22</sup> Red por los derechos de la infancia en México. Balance anual 2019 Infancia y adolescencia en México entre la invisibilidad y la violencia.

México aún está poco desarrollado en la cultura de la gestión de crisis, que ahora se hace urgente. Esta ya se ha incluido en algunos países recientemente dentro de las estrategias de seguridad nacional iniciando el análisis de riesgos, como ocurre por ejemplo en España.<sup>23</sup> Nuestro país enfrenta problemas graves de seguridad nacional que van a afectar y a generar macro victimizaciones. Falta sistematización en la elaboración y uso de la agenda de riesgo incluida en la Ley de Seguridad Nacional de México como herramienta para la prevención de victimizaciones masivas.

Es necesario, por tanto, un **Programa de Gestión de Crisis**, el cual dentro de sus estrategias prioritarias promueva el diseño de los protocolos de gestión de crisis en cada instalación vital, dentro de las cuales se encuentran los consulados y las embajadas.

Por las razones anteriores, se estima necesario cuestionar el actual programa sectorial de seguridad y protección ciudadanas, el cual incluye en el mismo de manera impráctica y viciada la seguridad nacional, la seguridad pública y la protección civil, diluyendo responsabilidades y respuestas estratégicas en estos temas del orden nacional.

## 8.2 CONCLUSIONES

### *a) El personal*

No puede enfrentarse la criminalidad con personal improvisado, sin **seleccionar ni capacitar**. Esto vale para todos los ámbitos. En la policía parece haberse perdido el rumbo en muchos sentidos. Los **militares no pueden sustituir a la policía**, su formación y función son diferentes. Es indispensable atender a **las policías locales y municipales**, lo que se necesita es una policía de proximidad y una mayor tecnificación y servicios de inteligencia policial.

En cuestión de prevención del delito y tratamiento del delincuente se requieren especialistas, concretamente **criminólogos**. México cuenta con carreras de criminología en las más prestigiosas

---

<sup>23</sup> Gobierno de España Informe Anual de Seguridad Nacional 2019. Anexo: Análisis de riesgos para la seguridad nacional 219/2022 p-2019.

file:///C:/Users/X51/Desktop/Downloads/MASTER%20IASN2019%20WEB\_0.pdf

universidades, contamos con el personal capacitado para estas funciones.

Hay una insuficiencia de personal en todo el sistema de justicia. Para dar una idea, en México hay 3.59 jueces por cada 100,000 habitantes (el promedio mundial es de 16); en materia penal son 1.7 jueces por 100,000, lo que da un promedio de 135 asuntos por juez. Siempre por 100,000 habitantes, contamos con 3.5 agencias del Ministerio Público, 6.3 agentes del Ministerio Público, 0.8 policías estatales, 6.4 policías ministeriales, entre otras cifras.

En el tema victimológico se requiere capacitación de abogados que funjan como **asistentes jurídicos** ya que el número que a la fecha existe es irrisorio. Por eso las facultades de Derecho, los colegios y barras de abogados deben impulsar un proyecto de capacitación de abogados pro-bono para apoyar el equilibrio en el acceso de la justicia a las víctimas del delito dentro del sistema penal.

### *b) El problema*

Para conocer la dimensión del problema, cobran particular relevancia los **institutos de investigación**, como el CIDE, el INEGI, el INACIPE, entre otros. Es fundamental, además de la transparencia, que en todo el sistema de justicia haya datos precisos, cuantificables y comprobables.

Se necesita tener un plan concreto y basado en información fidedigna. El **Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024** (DO. 2/VII/2020) debe ser precisado con estrategias y acciones puntuales. Además, fue elaborado antes de la pandemia, por lo que se propone **reelaborar y actualizarlo**.

Se propone también adoptar y cumplir los **convenios, manuales e instrumentos de la ONU**, aprobados (y probados) en todo el mundo, tales como las Reglas Mandela, las Reglas Mínimas de la ONU para el Tratamiento de los Reclusos, la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas, las Reglas Mínimas para la Administración de la Justicia de Menores (Beijing), las Reglas de Tokio y las Directrices de Riad, entre otras.

Además, es necesario que México cumpla la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**, cuyo cumplimiento implicaría que nuestro país tenga un verdadero programa integral de prevención del delito.

Finalmente, es necesario mencionar la necesidad de revisar casi todas las leyes vigentes para adaptarlas a un **sistema penal democrático, preventivo**, no puramente represivo y reactivo, que se acerca mucho a un derecho penal del enemigo.

Se propone asimismo fortalecer el diseño, implementación y evaluación de las **políticas públicas con bases empíricas** que aportan diversas herramientas ya existentes, tales como:

- *Índice de percepción de la corrupción*<sup>24</sup>: Cuando el imperio de la ley no está consolidado, necesariamente la capacidad del Estado de controlar la corrupción es baja, como se pone de manifiesto en el índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional.
- *Efectividad gubernamental*<sup>25</sup>: este indicador mide la calidad de los servicios, la capacidad de la administración pública y el grado de independencia de presiones políticas, así como la calidad de la formulación de las políticas públicas.
- *Rendición de cuentas*:<sup>26</sup> Este indicador informa sobre la percepción de los ciudadanos respecto a las posibilidades de participación política y otros derechos que obligan a la gestión transparente de sus respectivos gobiernos y Estados.
- *Índice de calidad democrática*<sup>27</sup>: En el índice elaborado por *The Economist*, las democracias pueden puntuar entre 0 y 10 puntos, donde 0 da cuenta de un régimen totalitario y 10 un régimen plenamente democrático.

---

<sup>24</sup> INEGI Transparencia y anticorrupción <https://www.inegi.org.mx/temas/transparencia/>

<sup>25</sup> INEGI Calidad gubernamental <https://www.inegi.org.mx/temas/calidad/>

<sup>26</sup> INEGI Participación Ciudadana <https://www.inegi.org.mx/temas/participacion/>

<sup>27</sup> The Economist. The Economist Intelligence Unit's Democracy Index, <https://infographics.economist.com/2018/DemocracyIndex/>

- *Índice de desarrollo humano*: Según el estudio elaborado por técnicos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyo objetivo es evaluar el desempeño de los países en materia de bienestar social, el país cayó dos posiciones en comparación con 2017, cuando ocupó la mejor posición de los últimos años (74). El documento señala que en IDH, México tiene una calificación de 0.767 en una escala de 0 a 1; el país con mejor puntuación fue Noruega, con 0.954, y la peor fue la de Nigeria, con 0.377. Su ajuste por desigualdad es de 0.595 y la pérdida total en comparación con el año anterior es de 22.5 por ciento, con lo cual cayó 17 lugares.

Los pilares de estas propuestas son los siguientes:

- La **seguridad** de los ciudadanos es un **bien público**; en lo que respecta a los municipios o zonas metropolitanas del país y en los límites de su competencia, deberá ser promovida y garantizada.
- La demanda de seguridad requiere una **respuesta** también cuando es completamente ajena a fenómenos de criminalidad organizada, delitos convencionales o de desórdenes sociales, pero relacionados a una **preocupación o percepción de inseguridad de los ciudadanos**, siempre apegadas a las limitaciones constitucionales de actuación policial en el ámbito municipal.
- Las políticas de seguridad municipal no pueden recurrir a instrumentos represivos, sino que debe realizarse a través de la **coordinación** con las corporaciones policiales del Estado y de la Federación.
- El gobierno municipal activará políticas de promoción de la seguridad ciudadana privilegiando **estrategias participativas** de las diferentes zonas del municipio.
- Incluir en la formación de los policías el **código de conducta** de funcionarios para hacer cumplir la ley.
- **Políticas públicas para la prevención de la victimización secundaria**. Esta es aquella que se deriva de las relaciones de la víctima con el sistema jurídico

penal. Consecuentemente, la victimización secundaria se considera aún más negativa que la primaria porque es el propio sistema el que victimiza a quién se dirige a él pidiendo justicia y porque afecta al prestigio del propio sistema. Con la policía, la víctima a menudo experimenta el sentimiento de estar perdiendo el tiempo y el dinero, o de ser incomprendidas.



## 9. DERECHO CIVIL Y DERECHO FAMILIAR

### 9.1 DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS

#### 9.1.1 La necesidad de un nuevo Código Familiar y un nuevo Código Civil para la Ciudad de México

En la presente sección, se evidencia la imperiosa necesidad de que la Ciudad de México cuente con un cuerpo normativo que regule de manera especial y separada todo lo relativo a la familia, como ya sucede en otras entidades de la República Mexicana.

En segundo lugar, se advierte que el actual Código Civil para el Distrito Federal ya no responde a las exigencias sociales, políticas y económicas actuales; razón por la cual se estima la conveniencia de redactar y promulgar un nuevo Código Civil.

Cabe hacer mención que para la presentación y organización de dichos ordenamientos jurídicos se tomó como fundamento la Teoría de la Naturaleza Jurídica, ya que la misma facilita tanto la didáctica y enseñanza del Derecho, como su aplicación en la solución de los problemas que se presentan en esas materias. De este modo, la metodología de trabajo fue plantear para cada institución la siguiente pregunta: ¿cuál es su naturaleza jurídica?

#### *a) Proyecto de Código Familiar para la Ciudad de México del siglo XXI*

Se presenta a continuación lo que a nuestro juicio podría constituir la estructura del Código Familiar para la Ciudad de México del Siglo XXI, el cual es autoría del doctor Julián Güitrón Fuentesvilla con base en los estudios y publicaciones realizados por él durante varios años.

## **Proyecto de Código Familiar para la Ciudad de México del siglo XXI**

### **LIBRO PRIMERO**

1. *De los fines y principios del Derecho Familiar; el orden público y el interés social.*
2. *Las diferentes clases de familia y su naturaleza jurídica.*
3. *Del matrimonio en el Código Civil de la Ciudad de México. Su nueva concepción. Su naturaleza y sus fines del matrimonio. Requisitos para contraerlo; impedimentos; formalidades para celebrarlo; efectos del matrimonio; en relación con la formación de la familia; en cuanto a los hijos; entre los cónyuges; y en relación con los bienes; y los matrimonios nulos y sus efectos.*
4. *Del divorcio. Su concepto; sus clases; su naturaleza jurídica; sus efectos en relación con los hijos; los bienes y la familia.*
5. *Del concubinato y las sociedades de convivencia.*
6. *Concepto de concubinato; su naturaleza jurídica; sus efectos respecto a los concubinos; los hijos, los bienes y las sucesiones.*
7. *Las sociedades de convivencia; su concepto y naturaleza jurídica y los requisitos para su inscripción.*

### **LIBRO SEGUNDO**

1. *Del parentesco; su concepto; su utilidad en diversos actos de Derecho Familiar y hereditarios.*
2. *Clases de parentesco; por consanguinidad; por adopción equiparada a la consanguinidad; por afinidad y el civil.*
3. *Diversos conceptos de líneas, grados, generaciones, tronco común y la manera de contar los grados.*
4. *De los alimentos; su concepto y su contenido desde el punto de vista del Derecho Familiar.*
5. *Características de los alimentos; ¿cómo se cumplen?; ¿quién tiene obligación?; ¿Quién tiene el deber jurídico de proporcionarnos y el derecho a recibirlos?; ¿Cuál es su naturaleza jurídica y en qué casos cesa el deber de otorgarlos?.*
6. *De la violencia familiar; su concepto; sus diferentes campos de aplicación; su regulación y las diferentes clases desde el punto de vista del Derecho Familiar y Penal, así como las diferentes leyes nacionales e internacionales que se aplican al caso concreto.*

7. *De la filiación; su concepto; las diferentes clases de hijos que regulan algunas legislaciones mexicanas.*
8. *El progreso científico en materia de reproducción humana y sus consecuencias en el Derecho Familiar.*
9. *Control natal.*
10. *Nuevas formas de fecundación in vivo e in vitro.*
11. *Maternidad subrogada y el arrendamiento de vientre.*
12. *La congelación del espermatozoide. El registro genético de espermatozoides. consecuencias jurídicas de uno y otro.*
13. *Investigación de la paternidad y la maternidad.*
14. *Las pruebas de filiación y las diversas técnicas del avance científico que admite el Derecho Familiar.*
15. *Consecuencias jurídicas del reconocimiento voluntario o forzoso de un hijo y la posesión de estado del mismo.*

### **LIBRO TERCERO**

1. *De la adopción. Su concepto. Requisitos para adoptar y ser adoptado; su naturaleza jurídica; los efectos de la adopción entre él o los adoptantes; el adoptado y sus familias respectivamente.*
2. *La adopción internacional. Convenciones y Tratados aplicables a esta institución.*
3. *Patria potestad. Concepto. Sus objetivos y fines. Efectos respecto a los hijos. Deber de alimentar y formar a los hijos. El interés superior del menor.*
4. *Efectos en relación con los bienes del menor o incapacitado.*
5. *Supuestos de terminación, pérdida, suspensión, limitación y recuperación de la patria potestad.*
6. *De la tutela. su concepto. La testamentaria; la legítima de menores y mayores incapacitados; así como la de los menores abandonados y los que sean sujetos del acogimiento; la tutela dativa; la cautelar.*
7. *¿Quiénes son inhábiles para desempeñar la tutela?*
8. *Excusas, garantías que deben prestar los tutores; su desempeño, las cuentas de la tutela, su extensión y la entrega de los bienes.*
9. *Del curador, los consejos de vigilancia en esta materia y del Juez Familiar.*
10. *Del patrimonio familiar; su concepto; sus características; valor de los bienes afectos al patrimonio familiar;*

*formalidades para su constitución y quiénes pueden constituirlo.*

11. *¿Quiénes pueden exigir su constitución?*
12. *Formas de terminación del patrimonio familiar.*

#### **LIBRO CUARTO**

1. *Disposiciones preliminares.*
2. *De la sucesión testamentaria; la capacidad para testar; para heredar; ¿qué condiciones se pueden poner en el testamento?; de los bienes que se puede disponer por testamento y los testamentos inoficiosos; de la institución de heredero; de los legados; de las instituciones testamentarias; de la nulidad, revocación y caducidad del testamento y de su forma.*
3. *De la sucesión legítima; disposiciones generales; la de los descendientes; de los ascendientes; del cónyuge; de los colaterales; de los concubinos o concubinas; y de la sucesión de la Beneficencia Pública.*
4. *Disposiciones comunes a las sucesiones testamentarias ilegítimas.*
5. *Precauciones que deben adoptarse cuando la viuda quede encinta.*
6. *De la apertura de transmisión de la herencia.*
7. *De la aceptación y de la repudiación de la herencia.*
8. *De los albaceas.*
9. *Del inventario y de la liquidación de la herencia.*
10. *De la partición.*
11. *De los efectos de ésta; y de la rescisión y nulidad de las particiones.*

#### *b) Proyecto de Código Civil para la Ciudad de México del Siglo XXI*

De igual manera, se presenta a continuación una propuesta de lo que a nuestro juicio podría constituir la estructura del Código Civil para la Ciudad de México del Siglo XXI, el cual es también autoría del referido doctor Julián Güitrón Fuentesvilla con base en los estudios y publicaciones realizados por él durante varios años.

**Proyecto de Código Civil para la Ciudad de México del siglo XXI**

**LIBRO PRIMERO**

**DEL DERECHO DE LAS PERSONAS JURÍDICAS FÍSICAS Y DE LAS PERSONAS JURÍDICAS COLECTIVAS**

1. *El Nasciturus (concebido no nacido).*
2. *Atributos de la persona jurídica física.*
3. *Reglamentación de los atributos de la persona jurídica física en el Código Civil para la Ciudad de México del Siglo XXI.*
4. *De los derechos humanos subjetivos fundamentales de la persona jurídica física.*
5. *Los derechos accesorios de la persona jurídica física.*
6. *La persona jurídica colectiva, sus elementos y el de personalidad jurídica.*
7. *Reglamentación de las personas morales (jurídicas colectivas según nuestra tesis) de acuerdo al Código Civil para la Ciudad de México del Siglo XXI.*
8. *Registro de las personas morales (jurídicas colectivas).*

**LIBRO SEGUNDO**

**LA TEORÍA INTEGRAL DEL ACTO JURÍDICO**

1. *Elementos esenciales del acto jurídico.*
2. *Autonomía y exteriorización de la voluntad.*
3. *El objeto como segundo elemento esencial del acto jurídico.*
4. *Clases de objeto.*
5. *La solemnidad como tercer elemento esencial del acto jurídico.*
6. *Elementos de validez del acto jurídico.*
7. *Capacidad de las partes.*
8. *Ausencia de vicios de la voluntad.*
9. *Objeto, motivo o fin lícitos.*
10. *Formas de manifestar la voluntad establecida por la ley.*
11. *Teoría de las nulidades.*
12. *La nulidad absoluta y la nulidad relativa.*
13. *El término y la condición como elementos accidentales del acto jurídico; y la carga como obligación especial.*

**1. Derecho de las obligaciones.**

2. *Definición, elementos, y fuentes de las obligaciones.*
3. *El pago como efecto principal del cumplimiento de las obligaciones y sus temas específicos.*
4. *Efectos del incumplimiento de las obligaciones, y los hechos ilícitos, culpa, responsabilidad subjetiva y objetiva, clases de indemnización, derechos de quien sufre el daño y perjuicio por el hecho ilícito.*
5. *Las obligaciones complejas, según los sujetos; objetos; los términos y condiciones como elementos accidentales y las obligaciones naturales.*
6. *Transmisión de las obligaciones, cesión de derechos, transmisión de deudas (asunción de deudas), subrogación y gestión de negocios ajenos.*
7. *Formas de extinción de las obligaciones (novación, dación en pago, compensación, transacción, confusión, renuncia de derechos, remisión de deuda, abandono de derechos, prescripción y caducidad).*

### **LIBRO TERCERO**

#### **DE LOS CONTRATOS Y PRELACIÓN Y CONCURRENCIA DE LOS CRÉDITOS**

1. *Concepto de contrato; elementos esenciales y de validez.*
2. *Contratos preparatorios. Diferencias entre las clases de promesa y el contrato a término. Promesa de compra; de venta y de compraventa; clasificación de los contratos.*
3. *Contratos traslativos de dominio; la compraventa; la permuta; la donación y el mutuo.*
4. *De los contratos traslativos de uso y goce temporal de una cosa. Arrendamiento y comodato.*
5. *Los contratos de prestación de servicios; depósito; secuestro; mandato; prestación de servicios profesionales; de obras a precio alzado; y hospedaje.*
6. *Contratos asociativos corporativos. Sociedad civil y asociación civil.*
7. *Contratos no corporativos. Aparcería rural; y aparcería de ganados.*
8. *Contratos aleatorios; renta vitalicia; compraventa de esperanza; compraventa de cosa esperada; y juego y apuesta.*
9. *De los contratos de garantía; fianza; prenda; e hipoteca.*
10. *Del convenio de prevención de controversias y conflictos; la transacción.*
11. *De la concurrencia y prelación de los créditos.*

#### **LIBRO CUARTO**

##### **LA TEORÍA JURÍDICA DE LOS BIENES Y LA DEL PATRIMONIO EN GENERAL**

1. *De los derechos reales de propiedad, copropiedad, condominio, propiedad horizontal y vertical, tiempo compartido y espacio compartido.*
2. *De las desmembraciones del derecho real de propiedad (usufructo, uso, habitación y servidumbres).*
3. *De la posesión, prescripción, usucapión y caducidad.*

#### **LIBRO QUINTO**

##### **DEL REGISTRO PÚBLICO**

1. *Principales reformas al registro público.*
2. *Ley Registral de la Ciudad de México del año 2018.*
3. *Reglamento de la Ley Registral de la Ciudad de México del año 2018.*

### 9.1.2 Consideraciones respecto a la necesidad de reformar el *Código Civil Para la Ciudad de México*

Considerando lo anterior, se presentan tres problemas particulares que en todo caso deben ser atendidos en los nuevos ordenamientos que se proponen. Tales problemas son: I. Discrepancias entre la Teoría General de las Obligaciones y la Regulación de los Contratos en Particular. II. La incongruencia entre la regulación del Código Civil para la Ciudad de México (CCCDMX) y el Código Civil Federal (CCF). III. La regulación del Derecho de Familia en el CCCDMX.

#### *a) Discrepancias entre la Teoría General de las Obligaciones y la Regulación de los Contratos en Particular*

El *Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal* de 1928 tuvo como antecedente directo y principal el *Código Napoleón* de 1804 en el cual se reguló como principal fuente de las obligaciones al contrato, previendo una

Teoría General del Contrato antes de la regulación de cada uno de los contratos en particular.

Respecto a la ordenación sistemática del *Código Civil* de 1928 el legislador estableció una Teoría General de las Obligaciones tomando como referencia el *Código Civil suizo*, lo que trajo como consecuencia que se incorporaran figuras del *Código Civil alemán (BGB)*, —por ejemplo, la Declaración Unilateral de la Voluntad como fuente de las obligaciones— en un cuerpo normativo de inspiración francesa, lo que ocasionó incoherencias y antinomias entre sus disposiciones.

El legislador de 1928 al regular la Teoría General de las Obligaciones previó instituciones jurídicas de inspiración francesa y alemana sin concordarlas con las disposiciones de los contratos en particular. Así, estableció en estos últimos reglas exclusivamente de corte francés, por ejemplo, lo dispuesto en materia de entrega (pago), mientras que el artículo 2082 (ubicado en las disposiciones relativas al pago) establece que “por regla general el pago debe hacerse en el domicilio del deudor, salvo que las partes convinieren otra cosa, o que lo contrario se desprenda de las circunstancias, de la naturaleza de la obligación o de la ley”; el artículo 2291 (ubicado en las disposiciones de la compraventa) regula que “la entrega de la cosa vendida debe hacerse en el lugar convenido, y si no hubiere lugar designado en el contrato, en el lugar en que se encontraba la cosa en la época en que se vendió.”

*b) La incongruencia entre la regulación del Código Civil para la Ciudad de México (CCCDMX) y el Código Civil Federal (CCF)*

Con la reforma de 25 mayo de 2000 publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el *Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal* se escindió en dos cuerpos normativos, el *Código Civil para el Distrito Federal* y el *Código Civil Federal*.

En virtud de lo anterior en cada uno de estos códigos se estableció su ámbito de aplicación espacial en el apartado de “Disposiciones Preliminares”, estableciendo el artículo primero del



*Código Civil para el Distrito Federal* que sus disposiciones regirían en el ámbito local, mientras que el artículo primero del *Código Civil Federal* estableció que sus disposiciones “regirán en toda la República en asuntos del orden federal”. No obstante lo anterior, el legislador omitió derogar disposiciones en ambos cuerpos normativos que debieran ser de competencia local o federal exclusivamente, por lo que actualmente existen materias de competencia local reguladas por el *Código Civil Federal*, por ejemplo, las disposiciones relativas a las relaciones jurídicas familiares, como las que se refieren al matrimonio. De igual forma, el CCCDMX regula materias que debieran estar previstas únicamente en el ordenamiento civil federal, por ejemplo, el reconocimiento de la personalidad jurídica de la Nación, el Estado o los Municipios (Artículo 25 fracción I), o cuestiones de extranjería, como en el caso de las personas morales extranjeras de naturaleza privada (Artículos 25 fracción VII y 2736). Por estas razones debe hacerse una reforma al CCCDMX.

### *c) La regulación del Derecho de Familia en el CCCDMX*

Con la reforma de mayo de 2000 al ordenamiento civil local se incorporó el Título Cuarto Bis denominado “De la Familia”, que comprende del artículo 138 TER al artículo 138 SEXTUS. No obstante que el título se denomina “De la Familia”, las disposiciones de este apartado regulan las relaciones jurídicas familiares, lo que conlleva a plantear dos cuestionamientos. El primero de ellos es si el CCCDMX debe regular a la familia o a las relaciones jurídicas familiares. Si la respuesta a este planteamiento es que debe regular a la familia como institución jurídica, la segunda pregunta es qué debe entenderse por familia para efectos jurídicos.

Otra consideración relativa a este tema es que el artículo 138 TER establece que “las disposiciones que se refieran a la familia son de orden público e interés social”. Determinar si una norma es de orden público e interés social tiene relevancia para efectos de su renuncia o de la sanción que trae consigo su violación, por lo que, en este orden de ideas deben plantearse las siguientes preguntas: ¿todas las disposiciones que regulan las relaciones jurídicas familiares son de orden público e interés social? ¿Ninguna disposición en esta materia puede renunciarse válidamente en los términos del artículo 6 del CCCDMX ?

Finalmente, en el foro jurídico se ha planteado en diversas ocasiones y con diversos argumentos la necesidad y conveniencia de escindir el Derecho de Familia del *Código Civil* local y legislarlo en un ordenamiento especial, que contemple tanto la parte sustantiva, como la parte procesal, lo que implica un análisis detallado de dicha reforma, ya que, deben tenerse en cuenta tanto aspectos técnico-legislativos, así como observarse el principio de hermenéutica jurídica para evitar contradicciones entre las disposiciones del *CCCDMX* que debieran de aplicar supletoriamente y la legislación familiar que en su caso se expida.

### 9.1.3 Ley Registral de la Ciudad de México

En el marco de los nuevos ordenamientos antes indicados en materia civil y familiar, se propone que todo lo relacionado con el Registro Civil debe tener su propia normativa fuera de los Códigos Civil y Familiar de la Ciudad de México. Dicho Registro, como institución de orden público, debería reglamentarse en una ley y reglamento de carácter administrativo.

Esta ley y su reglamento deberían contener una adecuada normatividad acorde con el nuevo Derecho Civil y Familiar por lo que se debería hacer una revisión exhaustiva de su actual reglamentación. De conformidad con la propuesta del nuevo Código Civil para la Ciudad de México se debería analizar cada una de las instituciones inherentes a las personas físicas y morales, mismo que se dividirá en Títulos y Capítulos. Un aspecto importante es la forma de constitución de las personas morales o colectivas a diferencia de la actual reglamentación. Se debería estudiar cada una de las instituciones civiles y familiares que deben ser reguladas en un Código Civil y en un Código Familiar.

Del análisis y experiencia de mediadores, se proponen una serie de cambios legislativos que impelen tanto a la materia registral como a la mediación. Tal como se está actualmente, la regulación con motivo del Decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 19 de junio de 2013, un convenio derivado de la mediación puede

producir el cierre de registro respecto de un bien inmueble, es decir, impedir que se practiquen nuevos asientos, lo cual perjudica a posibles acreedores que pretendan darle publicidad y prelación al crédito que tengan contra la persona titular de tales bienes.

En virtud de lo anterior, se propone derogar tanto del Código Civil para la Ciudad de México como de la Ley Registral y del reglamento a la Ley Registral de la Ciudad de México, todo lo relativo a la posibilidad de que, a través del procedimiento de mediación, se pueda lograr el cierre del Registro Público de la Propiedad, tal como actualmente lo dispone el artículo 3044 segundo párrafo del CCCDMX, que en la parte conducente dice textualmente: ...

*“Tratándose del caso de la fracción VII (del artículo 3043), se producirá igualmente el cierre del registro si así fue acordado por los mediados en el convenio respectivo, a efecto de garantizar su cumplimiento. El mediador, Secretario Actuario o funcionario del centro de justicia alternativa según corresponda, solicitará la cancelación de dicho cierre, una vez que las partes se den por satisfechas del cumplimiento de dicho convenio.”*

La redacción del segundo párrafo del artículo 3044 del CCCDMX, en primer lugar va en contra de la naturaleza jurídica de la institución del cierre del registro, el cual solo debería lograrse a través de resoluciones judiciales, las cuales están limitadas en cuanto a su ejercicio, como un atributo exclusivo de los jueces. Así se prevé tanto en la fracción IV como en la fracción VIII del artículo 3043 y el segundo párrafo del artículo 3044 del CCCDMX. El primero a la letra dice: ...

*“Artículo 3043: Se anotarán preventivamente en el Registro Público de la Propiedad:*

*... “IV. Las providencias judiciales que ordenen el secuestro o prohíban la enajenación de inmuebles o derechos reales...”*

*“VIII. Las resoluciones judiciales en materia de amparo que ordenen la suspensión provisional o definitiva en relación con bienes inscritos en el Registro Público”.*

Es decir, una cuestión es “la anotación preventiva”, como alerta registral hacia terceros y otra cuestión totalmente distinta es “el cierre del registro”. Este último solo debe obedecer a la potestad del Poder

Judicial, y en ningún caso, ni al procedimiento de mediación, ni al mediador, cuya función se limita exclusivamente a resolver los conflictos entre los mediados, pero de ninguna manera, dentro de sus facultades, está el producir efectos contra tercero.

La práctica anterior se está utilizando con fines perversos, que logran, que los efectos del convenio de mediación, se conviertan en un instrumento al servicio del fraude de acreedores.

En segundo lugar, la naturaleza jurídica de la mediación consiste en ser un instrumento de solución pacífica de los conflictos entre los mediados; en todo caso, se trata de recuperar la buena relación que antes del conflicto tenían los mediados, restableciendo así el tejido familiar o en su caso, el tejido social. Estamos en contra de usar las bondades de la mediación para hacer fraudes, lo que debe evitarse a toda costa.

Nuestra propuesta se extiende también a la solicitud de derogar el último párrafo del artículo 93 del Reglamento de la Ley Registral de la Ciudad de México, que a la letra dice: *“La anotación de los convenios emanados del procedimiento de mediación solo cerrará el registro cuando de manera expresa así lo señalen”*.

Explicada con más detalle, la trampa del “cierre del registro” a través de la mediación implica que con “el cierre de registro”, un deudor tramposo y defraudador lo puede utilizar para convertirse en insolvente, porque ya no hay cómo inscribir un embargo, una hipoteca, un fideicomiso, una garantía, etc., para garantizar el pago de todas las demás deudas que haya contraído el deudor. A esto se adiciona la simulación en fraude de acreedores, por medio de la cual, un deudor tramposo le pide a un testaferro que simulen una deuda y para garantizar una deuda falsa, le piden al mediador que proceda en “cerrar” la partida registral correspondiente, con lo cual, logran impedir que todos los demás acreedores, incluyendo los créditos alimentarios o los créditos fiscales, tengan prelación.

## 10. DERECHO LABORAL

### 10.1 DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS

En este capítulo se proponen alternativas de solución a los principales problemas que afectan al país en materia de justicia laboral, tanto en su perspectiva nacional, cuanto regional e internacional, derivadas del estudio, el análisis, la reflexión y el debate.

#### 10.1.1 Entorno referencial

El sistema de justicia laboral en México, como hoy se desarrolla en el año 2021, es la secuela legislativa que encontró larga vigencia partiendo de la última reforma laboral integral a la Ley Federal del Trabajo del año 1980, misma que incorporó novedosos aspectos procesales para los juicios laborales. La finalidad objetiva de la actual reforma laboral, tanto a nivel constitucional como en la Ley Federal del Trabajo, es establecer solución a los conflictos laborales, con la rapidez que se generan, y así hacer eficiente y efectivo el nuevo sistema de impartición de justicia laboral. Es, también, erradicar los retos en la impartición de la justicia laboral que prevalecían en la época previa a la reforma en aspectos como estancamiento de juicios, diferimiento de términos procesales, rezago, corrupción, sobrecarga, limitada gestión y acumulación de juicios.

El sistema anterior a la reforma se colapsó arrastrando el letargo institucional que degradó la impartición de justicia laboral. Por ello, bajo esta premisa, la reforma establece un nuevo paradigma para que el respeto, promoción, vigencia y cumplimiento de los derechos humanos laborales se den de una manera efectiva y se reivindiquen dichos derechos, para cobrar vigencia plena y objetividad social.

En la reforma laboral así como en su implementación, existen muchas expectativas que son diversas, donde los retos y desafíos están en tránsito o en una suspensión superlativa por la pandémica situación sanitaria que aqueja al mundo entero, donde la recesión

económica, social, financiera deterioran aún más al entorno de las relaciones laborales.

Los cuatro puntos más importantes que contiene la reforma Constitucional en México en la materia de justicia laboral en las distintas sedes, donde la administrativa es para la conciliación, así como la judicial para el desahogo procesal a mencionar, son:

1. La resolución de los conflictos entre trabajadores y patrones estará a cargo del Poder Judicial de la Federación o de los poderes judiciales de las entidades federativas, en razón de la competencia que puede ser en el ámbito local o federal.
2. Se estableció una instancia conciliatoria previa y obligatoria para la solución de controversias de carácter laboral, pero será potestativa para las partes en relación de lograr o establecer acuerdos conciliatorios, conforme a sus propios intereses; dicha conciliación prejudicial estará a cargo de organismos descentralizados, con patrimonio propio, personalidad jurídica y una autonomía relativamente centralizada.
3. Se creó un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, que tendrá a su cargo el registro a nivel nacional de todos y en todas las materias de contrato colectivo de trabajo y de organizaciones sindicales y además será responsable en la instancia conciliatoria en materia Federal. En las entidades federativas deberán crearse los centros estatales de conciliación.
4. Los asuntos de naturaleza colectiva como lo son la negociación colectiva entre sindicatos y empleadores, así como lo relativo al registro de sindicatos y su actuación interna deberán garantizar los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad.

La reforma integral que se ha denominado como el nuevo sistema de justicia se encuentra en la transición gradual de la creación de nuevos órganos impartidores de justicia social, con nuevas

estructuras jurídicas, administrativas y organizacionales, donde las nuevas autoridades impartidoras de justicia laboral están adecuando paulatinamente el nuevo radio de acción y vigencia de la justicia laboral, para erradicar los obstáculos actuales y así poder alcanzar equidad, equilibrio y justicia.

Este nuevo modelo promete un cambio, pero siguiendo los principios rectores del procedimiento que son: intermediación, inmediatez, continuidad, celeridad, veracidad, concentración, economía y sencillez procesal, previendo además que sean procesos públicos, gratuitos, orales y conciliatorios. En ello, se privilegiará la oralidad como elemento para la rapidez en los juicios laborales, garantizando una efectiva tutela judicial.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) señala los principios de diseño de la reforma de sistemas legales o de justicia, indicando que deben contener: (i) contenido normativo; (ii) la mejor manera de hacer que la ley sea efectiva en la práctica; y (iii) incluso mediante la aplicación interpretativa a casos específicos.

La implementación de este nuevo sistema se divide en tres bloques atendiendo las necesidades propias de la implementación de la reforma laboral en los 32 Estados de la República:

- El primero se dio en noviembre del año 2020 y solamente se implementó en 8 entidades federativas (Chiapas, Campeche, Tabasco, Durango, San Luis Potosí, Estado de México, Zacatecas y Durango);
- En la segunda etapa, que entrará en vigor en octubre de este año 2021, se implementará en 13 entidades federativas (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Puebla, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz);
- Y para octubre del año 2022, se implementará en los restantes 11 estados (Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Yucatán).

En cada una de las entidades federativas donde se implemente la reforma laboral, entrarán en funcionamiento los Tribunales Laborales, el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral y los Centros Estatales de Conciliación. Lo que se avizora dadas las condiciones sanitarias y presupuestales actuales, es que la entrada en vigor de la misma se aplaze.

Existe en el artículo 123, apartado A, fracción XXXI Constitucional, una segmentación por materia de determinadas ramas industriales y de servicios, las cuales serán de índole federal. Por mencionar algunas, éstas abarcan la eléctrica, petrolera, minera, y aeronáutica, entre otras. La competencia local generalmente se encarga de la resolución de conflictos donde se de la prestación de servicios en general, siendo el comercio la regla predominante que incluye a las micro, pequeñas y grandes empresas en general.

La etapa conciliatoria se ve como la solución de conflictos que evitará saturar los tribunales con juicios, debiendo privilegiar este medio de solución de conflictos laborales. Se privilegia el voto personal, libre y secreto en elecciones sindicales, legitimación de contratos colectivos de trabajo y pruebas de recuento. Todo ello se hará en las instancias administrativas, dejando a salvo emplazar a huelga en los tribunales laborales, según la competencia.

Los derechos fundamentales en el trabajo son la expresión de la libertad del individuo en el ejercicio de su actividad productiva y profesional. Son instrumentos básicos que garantizan algunos aspectos centrales de su desarrollo en una faceta esencial de su vida, aquélla que le permite ejercer sus capacidades, además de ser útil en la comunidad, así como recibir por ello un fruto económico; cuando estas circunstancias se alteren o se vulneren la justicia laboral tendrá que ser el escenario de reivindicación de los derechos humanos para el trabajo.

La reforma laboral en curso establece un cambio radical en la impartición de justicia laboral en México. Desde 1917 en la creación del artículo 123 constitucional se establecía como órgano de impartición de justicia laboral a las Juntas de Conciliación y Arbitraje que pertenecen al Poder Ejecutivo en la forma, pero realizan funciones



materialmente jurisdiccionales. Ahora con la reforma laboral, dejan de existir las Juntas de Conciliación y Arbitraje y se crean dos organismos: el Centro de Conciliación y Registro Laboral y los Tribunales Laborales. El primero es un órgano administrativo que va a ser autónomo por las funciones propias que realizará en las que destaca la conciliación; el segundo, pertenecerá al Poder Judicial.

Dentro de este contexto, encontramos dos importantes problemáticas actuales en la impartición de justicia laboral que se establecen con la implementación de la reforma laboral:

1. La capacitación de los funcionarios de los Centros de Conciliación y Registro Laboral y de los Tribunales Laborales; y
2. El acceso y restricción a una Justicia Laboral y su duración.

A estos problemas existen soluciones que se proponen en este capítulo, y que son la forma idónea, no solo de resolver estos problemas, sino también para obtener una verdadera justicia social.

#### 10.1.2 La capacitación de los funcionarios de los Centros de Conciliación

El equilibrio entre los factores de la producción es uno de los elementos importantes de la justicia laboral mexicana. Bajo este concepto se busca que las partes concilien en la mayor cantidad de conflictos. Sin embargo, existen casos donde el desequilibrio es a la inversa, es decir, no siempre a favor de los trabajadores: existen casos de los pequeños negocios donde una demanda laboral puede significar el cierre de fuentes de empleo que perjudicaría más a la clase trabajadora, por lo cual se tendría que establecer una sensibilidad por parte del conciliador en este tipo de situaciones.

Si bien es cierto que la Ley Federal del Trabajo obliga a agotar la fase de conciliación previa a iniciar la etapa ante el órgano jurisdiccional (Tribunal Laboral), también lo es que existen casos de excepción que la propia ley establece, muy en especial los contenidos en el Art. 695 Ter de la Ley Federal del Trabajo.

Uno de estos supuestos es en caso que el trabajador o trabajadora adolezca de haber sufrido acoso u hostigamiento. En este punto la ley no es clara: se entiende que por la naturaleza propia y para no revictimizar a la clase trabajadora se evite la conciliación (etapa obligatoria y previa al juicio), pero no es clara en mencionar qué tipo de acoso y hostigamiento se refiere, ya que si se tratara de índole sexual se trataría de una posible imputación penal y no laboral. Pudiese existir otra complejidad en este ejemplo, cuando quien realice estos actos sea otro compañero de trabajo, en cuyo caso solo se le pudiera reclamar al patrón posibles medidas para evitarlo y erradicarlo de la fuente de trabajo. Además, se debe establecer si al presentar la demanda ante el Tribunal, será necesario tratar de demostrar estos hechos relativos al acoso u hostigamiento con alguna prueba, o bien si bastaría con mencionarlo en los hechos, para que el Juez no tenga que exigir agotar la conciliación previa. Esto último resulta complicado porque para evitar la fase conciliadora, sólo con invocar hechos de esta naturaleza, sin ser reales, tendría como consecuencia no tener que acudir a la fase conciliatoria previa.

En todos estos casos la ley no es muy clara, lo cual dificultaría su aplicación a casos concretos. Por ello, se considera de suma importancia que los conciliadores de los Centros de Conciliación y Registro Laboral estén debidamente capacitados.

Los requisitos establecidos por la ley en el artículo 684G para el conciliador son claros y no discriminan por el perfil profesional, ya que piden tener título de nivel licenciatura de una carrera afín del Centro de Conciliación. Ello abre la puerta a que exista un problema en el razonamiento y ponderación del conciliador al realizar conciliaciones.

Al establecer dentro de los requisitos para ser conciliador el tener preferentemente certificación en conciliación laboral o mediación y mecanismos alternativos de solución de controversias, la propia ley parecería establecer que la conciliación y mediación son lo mismo, lo cual es erróneo ya que existe una diferencia entre una y otra. En la *conciliación*, el conciliador propone soluciones a un conflicto, mientras que en la *mediación* no, sino que se exhorta a que las partes propongan y arreglen el conflicto. Por ello, es importante saber el perfil de los aspirantes a conciliadores ya que mediar es un acto que puede realizar cualquier persona sin algún tipo de preparación, pero

conciliar requiere cierta experticia en los temas de los cuales versa la misma y requiere capacidad del conciliador para poder intervenir y sugerir soluciones posibles a los conflictos.

Es importante que los conciliadores contemplados en esta reforma laboral tengan una capacitación constante y permanente, así como también que sean seleccionados con el perfil adecuado para la labor que realizarán. Los capacitadores de estos funcionarios deben ser personas preparadas, que entiendan las diferencias entre conciliar y mediar, que sean expertos en la materia y sepan diferenciar entre la conciliación que se realiza en los procedimientos individuales y colectivos, ya que son distintas. Se requiere que estos cursos de capacitación estén certificados por instituciones independientes y se encuentren impartidos por especialistas, quienes sepan exponer y explicar a los futuros conciliadores respecto de la irrenunciabilidad de derechos que establece la ley y que están obligados a salvaguardar de conformidad con el artículo 684-H fracción I. Ello, ya que la práctica los puede poner en condiciones de hacer transacciones (que son realizadas en la actualidad en la resolución de conflictos laborales por las Juntas de Conciliación y Arbitraje, disfrazadas de convenios) reguladas por la materia civil y que consiste en renunciar a derechos, en el entendido de que en materia laboral existe la irrenunciabilidad de derechos al ser un derecho social. Por ello es de suma importancia que el capacitador sepa explicar que en las funciones diarias que realizará el conciliador, algunas veces usara la mediación, y en otras conciliará, siempre en busca de arreglos que beneficien a la clase trabajadora, así como orientar al futuro conciliador en que debe tener acercamiento con las partes y en su caso, convencer a quien violó el contrato de trabajo a cumplirlo. Lo anterior, tomando en cuenta que la conciliación es obligatoria pero no potestativa.

Otro aspecto fundamental en la reforma laboral es la creación de dos órganos que se encargarán de dirimir los conflictos obrero-patronales. Estos son el Centro de Conciliación y Registro Laboral y los Tribunales Laborales. Estas dos figuras son la punta de lanza de la mundialización de la materia laboral. Una de las críticas que se hace a la creación de estas dos figuras es que el Centro de Conciliación será un órgano administrativo, mientras que el tribunal laboral será un órgano judicial. Sin embargo, esta crítica se rebate con dos puntos: el primero, que el Centro tendrá más funciones y atribuciones y no solo la labor conciliatoria, y el segundo, que en el Poder Judicial ya se han

creado centros alternativos de solución de conflictos con esta misma esencia, que son ajenos a los jueces ya que estos no tienen un perfil conciliador, lo que evita la generación de problemas más graves.

Así pues, podemos entender que la reforma laboral se divide en dos partes y que se llevarán en etapas diferentes. En las dos etapas al crear nuevos organismos, se tiene que contratar a capital humano que haga funcionar los mismos. En cuanto al Centro de Conciliación, los conciliadores son los que harán la labor más importante en esta reforma, que es la de conciliar la mayor cantidad de juicios posibles, para así evitar la saturación de los tribunales laborales, así como evitar la mayor cantidad de estallamientos de huelgas. Es por esto por lo que es importante que estos conciliadores tengan un perfil y una capacitación adecuada, la cual debe ser independiente, ajena al sistema.

La OIT organiza e imparte cursos sobre mediación y conciliación. Existen diversas publicaciones como el “Manual de Mediación”, editado por el Servicio de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), entre muchas otras de muy alta calidad. Por ello, sería conveniente solicitar auxilio por parte de la OIT para que certifique y supervise los cursos de capacitación de los conciliadores y que los mismos se basen en recomendaciones realizadas por este organismo internacional, para asegurar la calidad y preparación de los mismos. Esta capacitación debería de ser teórica, práctica y permanente y debería establecerse como requisito de continuidad en el puesto y realizar la misma cuando menos cada año, garantizando, así, la actualización de los conciliadores.

En cuanto a la parte judicial, los jueces tanto federales como locales deberán tener una capacitación intensa, permanente y práctica para conocer el Derecho del Trabajo y se deberá de tener un criterio más reducido en la selección de estos cargos para garantizar que solo verdaderos especialistas del Derecho del Trabajo ocupen los mismos.

Todos estos problemas que se vislumbran son una consecuencia de que la Ley vigente no es viable y eficaz, por las circunstancias y los

contextos en los cuales se mueve el Derecho Laboral y la interacción propia entre las partes. Los argumentos que se utilizaron para realizar la misma no eran los mejores, con lo que se demuestra que esta reforma fue una reforma de escritorio en la cual no se analizó el día a día de la impartición de justicia laboral en México.

La conciliación en la actual reforma jugará un papel muy importante en el nuevo Sistema de Justicia Laboral, por lo cual, las personas encargadas de realizar estas conciliaciones deben de estar preparadas para realizar dicha función ya que la función del conciliador será de exhortar a las partes a llegar a arreglos mediante propuestas de solución y usando habilidades propias de la conciliación.

La Ley Federal del Trabajo establece ciertos requisitos para aspirar a este cargo de conciliador y establece ciertas reglas en el procedimiento de elección de los mismos, pero estas reglas pueden ser solo de trámite y no tendientes a acreditar que los conciliadores que ganen los concursos serán los más capacitados. Por ello, se deben realizar distintas adecuaciones al Título XIII- Bis, Capítulos II y III de la Ley Federal del Trabajo para establecer conocimientos, aptitudes y habilidades por parte de los aspirantes para ser conciliadores, así como un procedimiento de selección, que se establezca de una forma más específica para que se garanticen que solo los que cumplan con conocimientos, aptitudes y habilidades requeridas, serán los que ocuparán dichos cargos.

La selección de los conciliadores debe ser íntegra y acorde a la materia a conciliar. Es por ello que se debe especificar dentro de la selección la materia a conciliar y si se conciliarán asuntos individuales y colectivos, ya que es muy diferente la forma en la que se debe de conciliar en ambos casos e incluso en ciertas materias de trabajo se utilizan terminologías que requieren tener conocimientos previos para poder realizar una conciliación efectiva que termine con el conflicto entre las partes. Esto también implica que al conciliador se le dé por parte de los Centros de Conciliación y Registro laboral los recursos necesarios para realizar la conciliación. A manera de resumen, el conciliador debe ser especializado en temas específicos, en ramas industriales y/o de servicios y en el entorno en el cual va a conciliar. Así, especializando la conciliación se obtendrán mejores resultados en

las mismas ya que cuando se propongan posibles soluciones por el conciliador, las hará con conocimiento pleno de la materia y sus alcances para las partes, realizando con ello una mejor labor conciliatoria.

La propia Ley Federal del Trabajo establece en el artículo 684-F, fracciones V y VI las funciones de conciliar y mediar del conciliador, por lo cual también debe contar con certificación tanto en la conciliación, como en la mediación. Deberá estar capacitado para que conforme la dinámica de las pretensiones de las partes pueda seleccionar si su papel será de mediador o conciliador. Con esto se justifica que el conciliador tenga habilidades y conocimientos específicos para realizar su labor. También dentro de sus funciones está la de salvaguardar la irrenunciabilidad de derechos por parte de los trabajadores, por lo que no se podrán conciliar rubros que le corresponden al trabajador por ser irrenunciables, como lo son su derecho a vacaciones, aguinaldo o prima vacacional; sin embargo, sí podrían existir unos rubros en los que se pueda conciliar, como por ejemplo, en la indemnización constitucional o en la prima de antigüedad, siempre que el trabajador no tenga 15 años o más laborando, entre otros, con el fin de salvaguardar la irrenunciabilidad de derechos. Con estas funciones se requiere que el conciliador tenga conocimientos específicos de la materia laboral y que conozca en su totalidad los derechos de los trabajadores así como su forma de cuantificarlos.

En cuanto a las habilidades que pudiese tener un conciliador, podemos desprender que serían pasión, paciencia, tolerancia, buena fe, veracidad, imparcialidad, flexibilidad, entre otras. Dichas habilidades ayudarán en su labor conciliatoria, complementándose con los conocimientos jurídicos que tendrá.

En cuanto a los conocimientos que debe de tener el conciliador, en primer lugar debe tener conocimientos jurídicos especializados en materia laboral. El conciliador debe acreditar los estudios de la materia laboral y también acreditar los conocimientos de la materia a conciliar, ya sea individual o colectiva así como la rama industrial o de servicio que domina para poder realizar conciliaciones. Estos conocimientos no solo deben ser comprobados en la selección, sino que también deben ser refrendados con cierta periodicidad, para

garantizar la actualización en el derecho y en la materia a conciliar. Esto se puede lograr mediante cursos periódicos realizados o supervisados por la OIT, pero con la condicionante de que la mayoría de estos cursos sean realizados por mexicanos expertos en las materias.

Con estas características de los conciliadores, se busca que en su elección se priorice en sus habilidades y conocimientos y se garantice que las cuestiones técnicas prevalezcan sobre consideraciones políticas o de otra índole.

### 10.1.3 El acceso y restricción a una Justicia Laboral y su duración.

La actual reforma laboral no diversifica el acceso a la justicia; por el contrario centraliza la implementación en algunos estados como Chiapas, Estado de México, etc. y en un futuro como Baja California y muchos otros. Se puede decir que el acceso a la justicia laboral se aleja de la clase trabajadora ya que los centros de conciliación, así como los tribunales laborales se concentran en pocos lugares, lo que hace que para la mayoría de la clase trabajadora de las entidades federativas sea geográficamente muy complicado acudir ante estos organismos y mucho más complicado tener acceso a una verdadera justicia social. Como ejemplo tenemos al Estado de Chiapas donde existían 7 Juntas de Conciliación y Arbitraje distribuidas por todo el estado y ahora con el nuevo sistema solo existen dos tribunales laborales.

Por lo anterior, la cuestión presupuestal jugará un papel muy importante en esta implementación. La falta de recursos puede ser un punto para considerar ya que la falta de presupuesto fue un factor importante para que las Juntas de Conciliación colapsaran. Si bien es cierto que existe una partida presupuestal exclusiva para la implementación de esta reforma, también lo es que lo que se ha visto hasta ahora da a pensar que el presupuesto es insuficiente. Se deberá considerar a futuro en las siguientes dos etapas de implementación de la reforma laboral y con eso hacer más accesible de manera física la justicia a la población.

#### 10.1.4 Conclusión

En los dos problemas señalados las soluciones serían fácilmente identificables y abordables.

Por lo que respecta a la **capacitación a los conciliadores**, se propone solucionarlo de dos formas:

1. Pedir el **apoyo de la OIT** y tomar como ejemplo los cursos que actualmente imparte en solución de conflictos laborales; solicitar además que los certifique y vigile. Dichos cursos deberán ser periódicos e impartidos por maestros mexicanos, expertos en materia laboral y en conciliación y mediación; la acreditación en dichos cursos deberá ser requisito de continuidad en el puesto.
2. Establecer un **procedimiento más estricto en cuanto a la selección de los conciliadores**, para lo cual es necesario establecer en la ley el requisito de acreditar ser licenciado en Derecho y demostrar conocimientos amplios. Establecer una profesionalización de los conciliadores, así como también, que estén capacitados por materia para realizar una conciliación efectiva que termine el conflicto.
3. La **capacitación propia de los funcionarios de los Tribunales Laborales**, tanto locales como federales, deberá darse de la misma forma que los conciliadores, pero **regulada por el Consejo de la Judicatura**, donde el personal más capaz sea el que obtenga el puesto.
4. El problema de acceso a la justicia se solucionará con la propia capacitación del personal conciliador, al asegurar que tenga mayor accesibilidad a una justicia social, con la conciliación. También se debe destinar **mayor presupuesto para abrir Tribunales Laborales, así como centros de conciliación distribuidos de manera geográfica** para que la población tenga acceso de una manera fácil y pronta a una justicia social pronta y expedita.

Lo mismo debe mencionarse respecto al **juicio laboral**, en lo que respecta a la selección de los recursos humanos, donde los jueces laborales y el personal jurídico adscrito, además de tener el perfil adecuado, deberá acreditar **experiencia laboral**. Ello, a fin de evitar



que para obtener el cargo, sólo tengan que aprobar un curso especializado de una duración de un par de meses previos al nombramiento.

Lo anterior es de suma importancia, porque el nuevo juicio laboral impone una carga excesiva de trabajo para el órgano jurisdiccional en las distintas etapas del juicio; el juzgador deberá resolver los asuntos que se sometan a su conocimiento dentro de la misma audiencia de desahogo de pruebas, es decir, en la misma fecha, de lo que resulta que actuar bajo este esquema es muy arriesgado y podría resultar improductivo, por lo que no se debe improvisar.

## 11. DERECHO FISCAL Y FINANCIERO

### 11.1 DIAGNÓSTICO

#### 11.1.1 Recaudación

De acuerdo a cifras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), México se encuentra en último lugar respecto de ingresos tributarios en cuanto al porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) con tan sólo 16.1%, mientras que otros países como Francia, Dinamarca o Bélgica, primeros tres lugares, cuentan con porcentajes de 46.1%, 49.9% y 44.8%, respectivamente. Esto afecta a la recaudación y por ende, evita tener finanzas públicas sanas que cubran las necesidades básicas de la población mexicana, dejando así de garantizar gran cantidad de derechos humanos.

#### 11.1.2 Digitalización Tributaria

Además, la transición al mundo digital es hoy ya una realidad. México pese a que ha implementado un tratamiento fiscal en Impuesto Sobre la Renta (ISR) y principalmente en Impuesto al Valor Agregado (IVA) a las plataformas digitales, no ha sido suficiente, por lo que se necesita legislación fiscal más completa que permita adaptar las leyes para promover también una mayor recaudación y con ello finanzas públicas más sanas.

#### 11.1.3 Justicia fiscal

En las últimas décadas, México ha enfrentado corrupción como nunca antes en todos sus niveles públicos y privados. Las esferas más altas no estuvieron exentas: por ejemplo, algunas de las más grandes compañías y multinacionales habían evadido el pago de impuestos. Además, éstas y otras han aprovechado las lagunas legales para minimizar el pago de sus impuestos justificando, en muchos casos, el abuso excesivo con la legalidad por medio de la elusión fiscal. Ambas

prácticas no sólo han evitado tener finanzas públicas sanas; además, han contribuido a una inequidad económica en México nunca antes vista. Por ello, el legislador decidió integrar disposiciones provenientes de la OCDE para combatir estas prácticas elusivas agresivas o la evasión de impuestos; sin embargo, el legislador creó la Ley pensando en las grandes empresas y dejó a un lado a otro tipo de contribuyentes.

Lo anterior ha funcionado en cierta medida; sin embargo, ha dañado al mediano y pequeño contribuyente puesto que el legislador puso candados en la Ley para todos sin pensar en las diversas características y tipos de empresas. Con ello, dañó al pequeño y mediano contribuyente desde una parte adjetiva hasta una sustantiva transgrediendo, en muchos casos, sus derechos humanos como la garantía de audiencia y el debido proceso legal, entre otros. En el aspecto macroeconómico, esto ha sido un tope para la competitividad del país y para un mejor desarrollo.

Por otro lado, lamentablemente en el sistema de justicia México ha optado por el camino de que paguen inocentes por culpables, lo que atenta contra el principio de William Blackstone, quien sostuvo que es mejor dejar libre a mil culpables que sancionar a un inocente. Mientras en México no comprendamos la relevancia de este principio, no podremos conocer la certidumbre jurídica, vivir en un Estado de Derecho y provocar que se incremente de manera sustantiva la inversión extranjera.

#### 11.1.4 Justicia social y Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPyMEs)

Las MIPyMEs tienen el mismo tratamiento fiscal que las empresas grandes o las multinacionales sin importar el tipo de servicios o sus ingresos, lo cual viola el principio de equidad establecido en el artículo 31, fracción IV de la Constitución. La falta de un régimen fiscal especial para esas más de 4.3 millones de MIPyMEs en el país –que contribuyen con el 54% del PIB<sup>28</sup> y que a su vez representan el 72% de aquellos 23.3 millones de empleos

---

<sup>28</sup> Condusef, Pymes, Revista Condusef, gobierno de México, 2015.

(formales) generados<sup>29</sup>–, resulta injusto ya que las deja en una situación de desigualdad. Ello, puesto que, a diferencia de los beneficios fiscales de las grandes multinacionales, la Ley no contempla un tratamiento fiscal especial para MIPyMEs. Es decir, pese al motor económico que representan para el país, se encuentran en desigualdad.

## 11.2 PROPUESTAS

Con la finalidad de fortalecer las reformas fiscales de los últimos años, mejorar la recaudación sin afectar a los grupos vulnerables, promover el empleo y crecimiento económico del país, así como mantener un Estado de Derecho fortalecido desde la perspectiva fiscal, este capítulo propone la presente iniciativa para una reforma fiscal al Sistema de Justicia en México, por medio de las siguientes veintidós propuestas:

### **1. Restituir el derecho a probar y que no se atente contra la garantía de audiencia.**

*Motivación:* El Poder Judicial de la Federación (PJF) y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) en México, han atentado contra la garantía de audiencia impidiendo que los contribuyentes puedan presentar pruebas libremente en los procesos judiciales, cuando las pruebas no se presentaron en los procedimientos administrativos; esto por el temor de que se fabriquen pruebas en el momento en que participan sus abogados.

### **2. Que se obligue a los juzgadores a valorar todas las pruebas y que no se les permita resolver conforme a conciencia,**

*Motivación:* Esto ha provocado resoluciones que atentan contra la congruencia de las sentencias; la exhaustividad de los juicios; la garantía de audiencia y el debido proceso legal; así como el

---

<sup>29</sup> OCDE. Araujo, Sonia, Informalidad en México; tendencias, problemas y estrategias de reducción; *Better Policies for Better Lives*; Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), México, 2018.

profesionalismo del poder judicial al resolver discrecionalmente conforme a las pruebas que obran en el expediente.

- 3. Señalar en forma expresa en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA), que el demandante tiene derecho de ofrecer en sus demandas, todas las pruebas que demuestren su pretensión, incluyendo aquellas que no fueron planteadas en la fase administrativa o en el recurso de revocación,** de la misma manera como tiene el derecho de expresar nuevos conceptos de impugnación en el caso de litis abierta.
- 4. Que se elimine el requisito de la fe pública para que los documentos tengan fecha cierta y que no se atente contra el debido proceso legal y la garantía de audiencia.**

*Motivación:* Por el temor a la fabricación de documentos, por jurisprudencia se ha establecido que los documentos que forman parte de la contabilidad del contribuyente deben tener fecha cierta lo que implica pasarlos ante la fe pública de un fedatario, lo que resulta imposible y desacelera los tiempos en que se ejerce el comercio.

- 5. Reducción de tasa corporativa y aumento de tasas en el momento en que existan distribuciones de utilidades de las sociedades.**

*Motivación:* La finalidad es provocar mayor competitividad, incentivar la inversión y la reinversión de utilidades, así como gravar más el gasto que el ingreso, en tanto que este último se dedique a la labor empresarial indispensable para el desarrollo social.

- 6. Provocar que el sistema de fiscalización deje de descansar en los Comprobantes Fiscales Digitales (CFDI).**

*Motivación:* Somos de los pocos países del mundo que descansan en este sistema que resulta anacrónico, como consecuencia de la falta de

profesionalismo en la fiscalización de parte del Servicio de Administración Tributaria (SAT).

**7. Establecer una exención para los ingresos obtenidos por residentes fiscales fuera de México en inversiones en bolsa mexicana de valores, en bonos y obligaciones emitidos en México con la finalidad de provocar la entrada de recursos al país.**

*Motivación:* Las economías más desarrolladas prevén estas exenciones. Tendría que ir acompañada por una reforma del Sistema Financiero Mexicano, ya que es poco sofisticado y anacrónico. En los Sistemas Financieros de los países desarrollados se puede acceder a todas las bolsas de valores del mundo, a todas las divisas y operaciones financieras derivadas de mercados como el de Chicago. México sólo permite tener inversiones en pesos a personas físicas y a personas morales en pesos y dólares, por lo que México se aísla en un entorno económico mundial globalizado.

**8. Eliminar la no deducibilidad de diversas erogaciones como lo fue la eliminación de la deducción de erogaciones del salario mínimo y las prestaciones relacionadas al mismo.**

*Motivación:* Lo anterior se hizo con la finalidad de gravar el salario mínimo; sin embargo, con fines políticos, en vez de gravarlo se eliminó la deducción en un 60% de la erogación que representa el mismo efecto.

**9. En la Reforma fiscal de 2020, se eliminó la posibilidad de deducir intereses cuando estos exceden del 30 por ciento del EBITDA (del inglés *Earnings Before Interests*, es decir, el Resultado Bruto de Explotación) para un grupo empresarial, a pesar de que los intereses sean pagados a partes no relacionadas.**

*Motivación:* Se sugiere eliminar para efectos de la fórmula a partes no relacionadas, ya que ello provoca la no deducibilidad de intereses reales y efectivamente erogados.

**10. Reducir la tasa de retención sobre intereses pagados por el Sistema Financiero.**

*Motivación:* En la Reforma fiscal 2020, se incrementó la tasa de retención sobre intereses pagados por el Sistema Financiero, lo cual ha provocado que el interés retenido exceda al impuesto sobre la renta causado por las personas físicas. Los que menos tienen no presentan declaraciones anuales habiendo sido impactados por esta reforma, por lo que se sugiere reducir la tasa de retención.

**11. Permitir algunas deducciones hoy no permitidas como los gastos a prorrata de empresas multinacionales.**

*Motivación:* Lo anterior, ya que los requisitos que hoy establece la Ley mexicana son imposibles de cumplir en el extranjero.

**12. No incrementar la tasa del impuesto sobre la renta corporativo.**

*Motivación:* Lo anterior, ya que en donde está con el 30%, el país se encuentra en desventaja frente a las principales economías del mundo para atraer la inversión. México de haber estado entre las principales economías más atractivas para la inversión extranjera hoy está en el 58.

**13. Se propone que de necesitar incrementar la recaudación se considere elevar el IVA en un 2%.**

*Motivación:* Lo anterior es una oportunidad de recaudación que no va a afectar directamente al contribuyente ni de manera considerable.

**14. Simplificar el cumplimiento de requisitos fiscales formales en las deducciones de tal manera que se provoque identificar las deducciones y gravar efectivamente la utilidad fiscal.**

*Motivación:* Lo anterior, para evitar que siga siendo una ficción que resulte mayor a la utilidad fiscal como consecuencia de todos los no deducibles.

### **15. Permitir mayores deducciones personales que promuevan el ahorro, la educación y el patrimonio familiar.**

*Motivación:* En concreto, se propone permitir la deducción de colegiaturas escolares, los seguros de gastos médicos mayores, las aportaciones a planes de pensiones y jubilaciones.

### **16. Disminuir los impuestos a PEMEX.**

*Motivación:* La finalidad es la de capitalizar a PEMEX para que pueda solventar sus problemas financieros.

### **17. Nuevo Régimen fiscal opcional para micro, pequeñas y medianas empresas de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (“REMIPYME”).**

*Motivación:* Se propone crear un nuevo régimen fiscal en la Ley del Impuesto Sobre la Renta por medio de un nuevo Capítulo dentro del Título II de las Personas Morales y el Capítulo número X que establezca un nuevo tratamiento fiscal adecuado para las MIPyMEs.

Para promover la adición al régimen de incorporación fiscal de MIPyMEs y con ello generar todos los beneficios sociales y económicos que esto conlleva a emprendedores y al país, se propone otorgar los siguientes beneficios:

- a. Aplicar una tasa del 2% del impuesto sobre la renta sobre ingresos brutos a todas aquellas empresas consideradas MIPyMEs que obtengan menos de 2 millones de pesos de ingresos al año, siempre que



dichos ingresos deriven exclusivamente de actividades empresariales; y

- b. El contribuyente únicamente deberá declarar bajo protesta de decir verdad el impuesto sobre la renta causado por sus actividades empresariales, anexando electrónicamente los estados de cuenta de la cuenta abierta con instituciones que formen parte del sistema financiero en donde haya recibido los ingresos correspondientes, en el entendido de que, si de manera dolosa proporciona información parcial o falsa, podrá ser sujeto de delitos fiscales.

**18. Legislar para que las confirmaciones de criterio que emita el SAT sean públicas, sin señalar el nombre de los contribuyentes a los que fue emitido.**

**19. En materia de Constitucionalidad, eliminar la regla que impide lograr la declaratoria *erga omnes* de inconstitucionalidad en materia fiscal.**

*Motivación:* Esto no debe subsistir en materia fiscal porque en las demás materias, con excepción de la fiscal, sí existe el principio *erga omnes*.

**20. No impuestos sobre herencias, legados y donaciones.**

**21. Mejorar la inclusión financiera de los mexicanos que garantice la protección económica de los consumidores y con ello su seguridad jurídica mudando el pago de diversos servicios al pago digital.**

*Motivación:* Lo anterior permitirá que la regulación actual del pago de impuestos por estos servicios digitales se expanda. Con ello, las principales barreras de pago identificadas del desarrollo digital se

fortalecerán, como ha sucedido en regiones como Reino Unido. Esto tendrá que ir acompañado del fortalecimiento de la Ley Fintech.

**22. Tratamiento fiscal más amplio que permita imponer un impuesto sobre la renta a aquellas plataformas digitales aún no contempladas en la Ley de Impuesto Sobre la Renta (LISR).**

*Motivación:* Actualmente la LISR, a diferencia de la del IVA, sólo contempla un tratamiento fiscal para las plataformas digitales consideradas como intermediarias; sin embargo, existen otro tipo de plataformas, ya identificadas en el artículo 18-B de la Ley del IVA que el impuesto sobre la renta aún no contempla.

## 12. ORDEN JURÍDICO INTERNACIONAL

### 12.1 INTRODUCCIÓN

En el sistema contemporáneo, conviven dos órdenes que son complementarios el uno del otro: el nacional y el internacional.

El derecho internacional, que abarca un orden jurídico con sus propias reglas perfectamente identificables y con sólidas instituciones, es un cuerpo de normas que convive con el derecho de los Estados individualmente considerados.

No son antagónicos, ya que ambos descansan en principios semejantes y persiguen objetivos idénticos. Cumplir con el Estado de Derecho es tan importante en el plano internacional como en el plano nacional, y quizá aún más.

El Estado de Derecho y su mantenimiento se considera un elemento vital para el buen funcionamiento del sistema internacional y del ámbito interno de los Estados. Naciones Unidas proporciona la siguiente definición de Estado de Derecho:

“Es un principio de gobernanza en el cual todas las personas, instituciones y entidades, sean públicas o privadas, incluyendo al propio Estado, son responsables ante las leyes que han sido promulgadas, que son aplicadas en forma equitativa y que son ejecutadas de manera independiente. Deben ser consistentes con los derechos humanos internacionales, sus normas y sus estándares.

Requiere, así mismo, medidas que aseguren el acatamiento de los principios de la supremacía de la ley, la igualdad ante el derecho, el sometimiento a un orden jurídico, un trato equitativo en la aplicación de la ley, en la participación democrática en la adopción de decisiones, certidumbre legal, destierro de la arbitrariedad y transparencia procesal”.

Descansar en normas jurídicas internacionales significa eliminar la fuerza armada como método para resolver disputas, acudiendo en cambio al ajuste de controversias por la vía pacífica. Ello funciona para el ámbito interno y para el externo.

El Estado de Derecho entre las naciones se funda en una variedad de normas jurídicas, procedimientos legales, tribunales y otras instituciones que, agregadas, suman cualitativamente en favor del orden y la estabilidad, igualdad, y libertad del individuo.

En la relación entre las naciones, el Estado de Derecho se entiende como la aplicación de un orden jurídico y unas normas legales que reglamentan el trato que, recíprocamente, obliga a cada Estado en sus vínculos con otros Estados y otros sujetos del derecho internacional. Ello comprende el acatamiento de las decisiones de la Corte Internacional de Justicia, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

La legitimidad de un orden jurídico internacional se ha fortalecido con la creación de tribunales dedicados a resolver controversias entre Estados y organizaciones internacionales, o entre inversionistas y Estados. Además, la protección de los derechos humanos cuenta con una variedad de instancias universales y de cortes regionales que con eficacia han extendido sus garantías judiciales para amparar al individuo en aquellas circunstancias que se enfrenta a un abuso de autoridad por parte del poder del Estado.

Se ha producido una importante expansión en la esfera del arbitraje de inversión, con una multiplicación de tratados destinados a proteger y promover flujos de inversión transnacional. Son miles los acuerdos de esta naturaleza que se han suscrito a partir de 1965. Un resultado de ello es la constitución de tribunales de arbitraje, destinados a resolver disputas entre un inversionista extranjero y el Estado receptor de la inversión. De esta suerte, se fortalece el principio de legalidad en el ámbito interno y en el plano internacional.

A partir de 1945, se establecen las bases para asegurar la estabilidad financiera internacional, con la creación del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Posteriormente, se establece la Organización Internacional de Comercio. Todo ello tiene como objetivo propiciar el desarrollo económico de los Estados miembros, disminuir la pobreza y elevar las condiciones de vida de la población.

Por otra parte, en caso de delitos graves, se establecen normas e instituciones para castigar las violaciones a las normas. De esta

suerte, los delitos trans - fronterizos, como el terrorismo o la delincuencia organizada transnacional, que constituyen un problema común, tienen como respuesta soluciones transfronterizas dotadas de un marco de cooperación judicial entre los tribunales de los distintos Estados involucrados. Tratándose de los crímenes más graves, como el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y el crimen de agresión, la jurisdicción de los tribunales nacionales se hace extensiva a una jurisdicción internacional para juzgar a los perpetradores de tales crímenes, contrarios al derecho internacional humanitario y al derecho penal internacional. A eso obedece la creación de una Corte Penal Internacional.

La cooperación internacional es también esencial para proteger el medio ambiente y los efectos negativos del cambio climático. Existe un conjunto de reglas emergentes que obligan a los Estados a adoptar medidas que impidan daños mayores al medio ambiente. Ello comprende el principio de la prevención, el principio de la precaución, el concepto del desarrollo sustentable, el principio de que quien contamina paga, la obligación de documentar la evaluación del impacto ambiental, el imperativo de cuantificar los daños al medio ambiente. El Acuerdo de París de 2017 impone una serie de medidas a los Estados con el fin de que formulen una determinada contribución nacional para limitar el aumento de la temperatura global.

Existen otros espacios que reclaman cooperación entre los Estados como parte de una causa común. Ello comprende la administración conjunta de los recursos acuáticos transfronterizos, las comisiones fronterizas, la zona polar, el Ártico, el espacio exterior. El derecho del mar, que abarca el mar territorial, la plataforma continental, la zona económica exclusiva y el régimen de alta mar, se entreteje con el orden jurídico nacional y con el internacional.

La protección internacional del individuo nace con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y se continúa con la suscripción de múltiples tratados que abarcan derechos civiles y políticos, así como tratados sobre derechos económicos, sociales y culturales. En todos ellos, la persona es la pieza central, en donde la íntima relación entre la protección de los derechos humanos y el Estado de Derecho recibe un reconocimiento generalizado.

En definitiva, el Estado de Derecho es la base para el funcionamiento de una sociedad civilizada dado que establece un proceso transparente que resulta accesible y equitativo para todos, además asegura el cumplimiento de ciertos principios fundamentales,

como la existencia de un poder judicial independiente e imparcial, la presunción de inocencia y el derecho a un proceso justo, pronto y equitativo ante tribunales previamente constituidos.

El Estado de Derecho reclama límites al poder del Estado, de manera que los gobiernos deben actuar de conformidad con un orden jurídico, acorde con las leyes imperantes. Ese orden jurídico, para que funcione con eficacia, obliga a su aplicación rigurosa tanto por parte de los gobernados como del propio gobierno, elemento indispensable para garantizar la legitimidad de la autoridad, y para establecer una convivencia ajustada a una cultura jurídica.

## 12.2 DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS

### 12.2.1 El Derecho Internacional en México

El Derecho Internacional es parte del orden jurídico en nuestro país. Así lo señala claramente el artículo 133 de la Constitución al establecer que en los Estados Unidos Mexicanos “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.”

Por su parte, el artículo 1 de nuestra Ley Fundamental, en importantes reformas promulgadas en el año de 2011, establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Hay otros preceptos constitucionales que también aluden al orden jurídico internacional como el artículo 42 en sus fracciones V y VI, que al determinar el territorio nacional, establecen que serán parte del mismo, el mar territorial y el espacio en la extensión, términos y modalidades que fije el Derecho Internacional.

Así, podemos afirmar que el Derecho Internacional, tanto los tratados como el Derecho Internacional general, es parte de nuestro orden jurídico. México tiene celebrados y ratificados una importante cantidad de tratados, que van desde los derechos humanos hasta cuestiones técnicas como las telecomunicaciones.

En términos generales nuestro país tiene una cobertura jurídica internacional que podríamos considerar completa. Es decir, no existen lagunas que hagan necesaria la adopción de instrumentos internacionales a los que no nos hemos adherido, salvo algunas excepciones que se verán adelante.

Recientemente por Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se confirmó que los Tratados Internacionales son parte de la Ley Suprema de la Unión y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales tanto de la Federación como de los Estados<sup>30</sup>. Además, es conocida la tradicional participación de México en todos los foros internacionales en los cuales se analizan y negocian diversos temas de la agenda internacional, que posteriormente se han convertido en normas codificadas del Derecho Internacional. Es de destacarse el liderazgo de México en temas como los derechos humanos, el Derecho del Mar, desarme, migración, medio ambiente.

A continuación se integra por materia el diagnóstico y propuestas realizadas.

### 12.2.2 En materia de Derechos Humanos

Con respecto a los tratados en materia de derechos humanos que fortalecerían el marco jurídico mexicano se hacen las siguientes precisiones y propuestas:

#### *a) De la Organización de los Estados Americanos:*

- **Adhesión a la Convención Interamericana sobre la protección de los Derechos Humanos de las personas Adultas Mayores**, que fue aprobada el 15 de junio de 2015 y entró en vigor el 11 de enero de 2017. De esta son Estados parte: Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Perú y Uruguay.

Es conveniente la vinculación del Estado mexicano a este instrumento jurídico internacional considerando que impulsa el bienestar del grupo poblacional de adultos mayores (creciente en México), mediante su plena inclusión, integración y participación en la sociedad -en condiciones de igualdad-, por medio del impulso de la totalidad de sus

---

<sup>30</sup> Tesis: PC.I.A. J/171 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación, undécima Época, 18 de Junio de 2021. Reg. Digital 2023266. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2023266>

derechos humanos en las políticas públicas. Asimismo, contribuye a eliminar la dispersión jurídica sobre las obligaciones del Estado para este grupo y a eliminar la discriminación que sufre socialmente por razón de la edad.

#### *b) De la Organización de Naciones Unidas*

- **Adhesión al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, que fue aprobado en 2008 y entró en vigor el 5 de mayo de 2013. Cuenta con 46 Estados signatarios y 26 Estados parte.

El Protocolo facultativo constituye el mecanismo para que el Comité del Pacto (que verifica el estado del cumplimiento), pueda recibir y examinar comunicaciones por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el Pacto. Es una vía directa y más rápida para promover la reparación de las violaciones, en caso de acreditarse.

- **Adhesión al Protocolo facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones**, que fue probado en 2011 y entró en vigor el 14 de abril de 2014. Cuenta con 52 Estados signatarios y 48 Estados parte.

Se propone la adhesión ya que el protocolo facultativo constituye el mecanismo para que el Comité del Pacto (que verifica el estado del cumplimiento), pueda recibir y examinar comunicaciones por, o en nombre de, personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención y sus protocolos facultativos: a) relativo a la venta de niños, prostitución infantil, uso de niños en pornografía; y b) relativo a la participación de niños en los conflictos armados. Con base en el estándar de la Constitución Mexicana que establece el interés del Estado por cumplir y velar por el principio del interés superior de la niñez y garantizar plenamente sus derechos, este mecanismo ayudaría igualmente a reparar violaciones en esta materia de forma más expedita, en caso de acreditarse.



c) *Del Consejo de Europa (CoE)*<sup>31</sup>

- **Adhesión al Convenio para la protección de los derechos humanos y la dignidad del ser humano con respecto a las aplicaciones de la Biología y la Medicina: Convenio relativo a los derechos humanos y la biomedicina (1997).** También denominado Convenio de Oviedo, que entró en vigor en 1999, con 29 Estados parte.

Es de importancia su adhesión porque es el único tratado jurídicamente vinculante en la materia; contribuye para impedir el abuso del desarrollo tecnológico en lo que concierne a la biomedicina y proteger la dignidad humana y los derechos humanos. Constituye la infraestructura de base para el desarrollo de la bioética con respeto a la dignidad humana. Establece un estándar de utilidad para la Comisión Nacional de Bioética.

- **Adhesión al Convenio sobre la lucha contra la trata de seres humanos (2005),** que se adoptó el 3 de mayo de 2005 y entró en vigor en febrero de 2008; cuenta con 47 Estados parte (inclusive un Estado Observador del CoE, Israel).

Se considera conveniente la adhesión debido a que la convención es más amplia en cuanto a ámbito de aplicación, formas de trata y personas víctimas de trata, que el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional de las Naciones Unidas.

Esta convención del Consejo de Europa incluye todas las formas de trata, nacionales o transnacionales, vinculadas o no con el crimen organizado. Toma en cuenta a todas las víctimas de trata (mujeres, niños, niñas y hombres) y cubre ampliamente las formas de explotación (sexual, trabajo forzado, esclavitud, servidumbre o extracción de órganos). Como distintivo está su perspectiva de derechos humanos (en las víctimas) a diferencia de la perspectiva penal de la de ONU, con la que se complementaría.

- **Adhesión al Convenio sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (2011),** también llamado **Convenio de Estambul,** que fue firmado en 2011 y entró en vigor en 2014; cuenta con 10 Estados parte.

Esta Convención es, por su naturaleza, el instrumento más amplio (exhaustivo) en la materia, cuyo propósito es la protección de las

---

<sup>31</sup> México es Estado Observador desde el 1º de diciembre de 1999

mujeres de todas las formas de violencia, así como la prevención, el enjuiciamiento y la eliminación de la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. Por su amplitud, se complementa con otros tratados sobre la materia ratificados por México, como la Convención de Personas con Discapacidad de la ONU y la Convención de Belém Do Pará de la OEA, razones por las cuales se propone su adhesión.

- **Adhesión al Convención sobre la Ciberdelincuencia, conocido como Convenio de Budapest** que fue firmado el 8 de noviembre de 2001 y entró en vigor en 2004; cuenta con 66 Estados parte.

Es conveniente ya que la Convención está destinada a combatir los ciberdelitos, o los delitos cometidos por medio de Internet, mediante el establecimiento de una legislación penal y procedimientos comunes entre los países que sean Partes. Aunque este instrumento no es por su naturaleza de derechos humanos, contiene disposiciones fundamentales para su protección, tales como el Artículo 9 sobre Pornografía Infantil. La ventaja de la suscripción del tratado para México, desde el punto de vista de los derechos humanos es que genera una política penal y un marco de cooperación común (incluyendo la asistencia mutua y la extradición) para el combate de la pornografía infantil, como delito transnacional.

- **Adhesión al Protocolo que enmienda el Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal, conocido como ‘Convenio 108 plus’**, que fue firmado el 10 de octubre de 2018 y aún no entra en vigor (entrará en vigor cuando todos los Estados Partes del Convenio 108 lo ratifiquen o bien el 11 de octubre de 2023 con 38 ratificaciones, lo que ocurra primero). Cuenta a la fecha con 10 ratificaciones de Estados Miembros del Consejo de Europa y una de un Estado observador.

México es Parte del Convenio 108 original que data de 1981 y de su Protocolo de Enmienda que data de 2001. La adhesión de México al denominado ‘Convenio 108 plus’ es conveniente ya que éste actualiza y moderniza el contenido de tales instrumentos, con el fin de responder a los retos resultantes del uso de nuevas tecnologías de información y comunicación y de fortalecer la efectiva implementación del Convenio. El tema cobra particular relevancia a raíz de la firma y entrada en vigor del Tratado comercial entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), que resalta la importancia del tráfico transfronterizo de los datos personales.

### 12.2.3 Sobre el papel de las fuerzas armadas en México

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido criterios<sup>32</sup> que son de carácter obligatorio para el Estado mexicano y que deben ser considerados para la actuación de las fuerzas armadas en actividades de seguridad pública, en el sentido de:

- “enfaticar en el **extremo cuidado** que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común”.
- “Los Estados deben **limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos**, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”.
- La posibilidad de otorgar a las Fuerzas Armadas funciones dirigidas a la restricción de la libertad personal de civiles, además de atender a los requisitos de estricta proporcionalidad en la restricción de un derecho, debe responder, a su vez, a criterios estrictos de excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, teniendo en cuenta que el régimen propio de las fuerzas militares al cual difícilmente pueden sustraerse sus miembros, no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles.

México, en tanto Estado Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, debe tomar en cuenta los criterios y obligaciones referidos por la Corte Interamericana. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos también se ha referido a los criterios relativos a la participación de fuerzas armadas en tareas de seguridad como parte de su Informe sobre la Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos del año 2009.

---

<sup>32</sup> *Cfr., inter alia*: Corte Interamericana de Derechos Humanos en Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, Párrafo 87; Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador, Sentencia de 4 de julio de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas) Serie C No. 166, Párrafo 51.

#### 12.2.4 Seguridad y Derecho Penal

En materia de Seguridad y Derecho Penal se hacen las siguientes observaciones:

##### *a) Delincuencia Organizada Transnacional*

México es parte de la Convención de Palermo en Contra de la Delincuencia Organizada Transnacional y de sus tres Protocolos: Tráfico de Migrantes; Trata de Mujeres y Niños y Tráfico Ilícito de Armas (Palermo/Nueva York, 2000).

Estos instrumentos se consideran como un marco internacional adecuado para el tema de la persecución a la delincuencia organizada con repercusiones transfronterizas y ha servido como referencia para que en el Derecho Interno se establezcan métodos adecuados para la investigación de los delitos cometidos por ese tipo de organizaciones criminales tales como las acciones encubiertas, entregas vigiladas, protección de testigos, escuchas y otras.

La Convención de Palermo contempla también disposiciones en contra del lavado de dinero y de la corrupción y da el marco legal para una efectiva cooperación internacional en la materia. Establece además la responsabilidad penal de las personas morales.

##### *b) Narcotráfico*

Por lo que hace al narcotráfico, nuestro país es parte de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (Viena, 1988) y de las convenciones que le antecedieron (NY1961, Protocolo de Enmiendas, 1972). Es necesario profundizar en el estudio de la situación en la que quedaría México ante una eventual legalización del cannabis para usos lúdicos, con respecto a nuestras obligaciones internacionales.

##### *c) Terrorismo*

México también es parte de diversas convenciones internacionales en contra del terrorismo (ONU, NY, 2000; Convención Interamericana, Barbados 2002) y contra el tráfico de armas (Protocolo de la Convención de Palermo sobre armas, 2000; ONU 2013; Convención Interamericana CIFTA, WDC 1997; Guatemala, 1999; Dublín 2008; Ginebra 1980).

La Convención de ONU obliga a las partes a tipificar y sancionar el financiamiento al terrorismo y a tomar las medidas necesarias para confiscar los fondos utilizados. En el mismo sentido lo establece la convención Interamericana.

#### *d) Armas*

Por lo que hace al tráfico de armas, una circunstancia que complica la situación de México, es el hecho de que somos vecinos de dos países, EUA y Guatemala, que tienen políticas y legislaciones muy liberales en el tema de la portación, comercio y uso de armas de fuego, lo que contrasta con la legislación prohibitiva mexicana. Además, EUA es uno de los principales productores de las mismas. Esta situación geográfica, facilita la posibilidad del ingreso ilícito a territorio nacional de todo tipo de armas de fuego.

México cuenta con una larga tradición en la promoción del desarme, no solo de armamento nuclear (Vg. Tratado de Tlatelolco, 1967; No proliferación 1968) sino también de armas químicas, biológicas y armas convencionales. Hay que destacar que en enero del 2021 entró en vigor<sup>33</sup> el Tratado sobre la Prohibición de Armas Nucleares en cuyo impulso y negociación México participó activamente.

#### *e) Corte Penal Internacional*

---

<sup>33</sup> Diario Oficial de la Federación, DECRETO Promulgatorio del Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares, hecho en Nueva York, el siete de julio de dos mil diecisiete, 22 de enero de 2021, [https://www.dof.gob.mx/index\\_111.php?year=2021&month=01&day=22](https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2021&month=01&day=22)

En materia Penal, México es parte del Estatuto de Roma que creó la Corte Penal Internacional, participó activamente en su negociación (Roma, 1998) y es de los principales contribuyentes. Además, hay que destacar que por primera vez desde la entrada en vigor del Estatuto, existe una juez mexicana. Mas adelante se exponen las acciones que con respecto al cumplimiento adecuado del Estatuto, es necesario llevar a cabo en nuestro Derecho Interno.

#### *f) Extradiciones*

Por lo que hace a las extradiciones, nuestro país es parte de la Convención Multilateral Interamericana (Uruguay, 1933) y tiene celebrados un buen número de tratados bilaterales, de entre los que destacan los principales países con los que se llevan a cabo dichas acciones, como es el caso de EUA, Canadá, Guatemala, España entre otros.

Sin perder de vista el marco multilateral y que una extradición también se puede lograr por la vía de la cooperación internacional, la reciprocidad y el derecho interno de los estados, habría que estudiar con detenimiento la necesidad y conveniencia de celebrar otros tratados bilaterales de extradición.

Además, ante la ausencia de un tratado bilateral, la Convención de Palermo puede servir como marco legal para extradiciones tratándose de delitos cometidos por la delincuencia organizada trasnacional.

Es también recomendable actualizar algunos tratados de extradición bilaterales que tienen incluso mas de cien años de vigencia (Reino Unido, Países Bajos), buscar la flexibilización de la prueba de la causa probable del delito en sistemas de Derecho Anglosajón y estudiar la posibilidad de otorgar en nuestro país, una mayor efectividad a la llamada ficha roja de INTERPOL.

Dada la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República se ve conveniente ajustar el marco legal mexicano sobre la intervención del Ministerio Público Federal en el procedimiento de extradición internacional, puesto que dicha representación social ya no es parte del Poder Ejecutivo (Artículo 119 de la Constitución).

#### *g) Artículo 4 del Código Penal Federal*

Por otro lado, como un complemento a las extradiciones, es necesario tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 4 del Código Penal Federal que otorga jurisdicción a nuestro país, para juzgar y sancionar a los responsables de delitos cometidos en el extranjero por mexicanos o contra mexicanos, y que no hayan sido juzgados en el lugar donde se cometieron los hechos. Esta norma configura un buen instrumento de cooperación internacional para abatir la impunidad.

#### *h) Asistencia Jurídica Internacional*

En materia de asistencia jurídica internacional, México también es parte de convenciones multilaterales sobre la materia (Nassau, 1992), la convención Interamericana sobre videoconferencias (Mar del Plata, 2010) y un buen número de tratados bilaterales, de entre los que destacan los celebrados con EUA, España, Canadá, Colombia, Guatemala, países con los cuales se llevan a cabo el mayor número de acciones de este tipo de cooperación legal internacional.

Además, hay que tener presente que al igual que en el caso de las extradiciones, la Convención de Palermo puede ser utilizada como fundamento jurídico cuando no exista tratado bilateral aplicable, en materia de asistencia jurídica en casos de delincuencia organizada transnacional.

#### *i) Información Tributaria y Aduanera*

México es parte de un importante número de tratados bilaterales que dan las bases legales para acciones de cooperación internacional en esta materia (Vg: EUA, Países Bajos, Israel, Rusia, Uruguay, Francia, entre otros). Casi todos los tratados establecen que la información obtenida es secreta y solamente con la autorización del estado que la proporcionó, se puede utilizar para fines penales.

#### *j) Lavado de dinero*

México es parte del Grupo de Acción Financiera (GAFI). El GAFI tiene un estricto mecanismo de seguimiento y evaluación de sus recomendaciones, que se convierten en referentes universales en materia de prevención y combate al blanqueo de activos y al financiamiento al terrorismo. El incumplimiento de dichas

recomendaciones trae consecuencias negativas para los sistemas financieros de los estados que no las cumplen.

#### *k) Anticorrupción*

En el campo de la lucha en contra de la corrupción, hay varios instrumentos internacionales celebrados por México: ONU, 2003; Convención Interamericana, Caracas, 1996; Combate al cohecho en transacciones comerciales internacionales, París, 1997 instrumento este último que exige evaluaciones periódicas sobre su grado de cumplimiento.

Además, el T-MEC establece para las partes (México, EUA y Canadá) la obligación de mantener medidas legislativas en contra de la corrupción y de tipificar penalmente el cohecho, la malversación de fondos y las omisiones dolosas en la contabilidad comercial; contempla también la obligación de proteger a informantes; la responsabilidad penal de las personas morales y da las bases para una efectiva cooperación e intercambio de información.

#### *l) Restitución de bienes culturales*

Nuestro país es parte de convenciones internacionales para la protección y restitución de bienes culturales, tanto multilaterales (París, 1970) como bilaterales (EUA, Guatemala, Gran Bretaña, entre otros). Parte del problema descansa en el reto de mantener **adecuados inventarios de la riqueza arqueológica e histórica de México** que permitan probar la propiedad de la Nación sobre algunos monumentos que se encuentran ilegalmente en el extranjero y de los elementos para poder probar su salida ilícita de México.

#### *m) Devolución de vehículos y aeronaves*

México cuenta también con instrumentos internacionales para la devolución de vehículos y aeronaves robados, es parte de la Convención Interamericana (Copán, 1995) y mantiene instrumentos bilaterales con EUA (1981), Guatemala y Costa Rica.

#### *n) Ejecución de sentencias penales*

En el campo de la ejecución de sentencias penales, México celebró desde el año de 1976 un tratado con EUA que ha permitido que los



reos mexicanos sentenciados en dicho país, cumplan su sentencia en cárceles mexicanas y a la inversa. Posteriormente, México se hizo parte de la Convención Interamericana sobre la materia (Managua, 1993) y la del Consejo de Europa (Estrasburgo 1983); en el ámbito bilateral ha celebrado tratados sobre el tema con varios países como el caso de Canadá, Guatemala, Honduras y Gran Bretaña entre otros.

### 12.2.5 Derecho Penal Internacional y Derecho Humanitario

México ya se ha vinculado a la gran mayoría de los tratados internacionales relacionados con el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Penal Internacional. No obstante, nuestro país aún enfrenta los siguientes rezagos jurídicos en la vinculación internacional y en la incorporación y aplicación nacional de estas materias:

#### *a) Adherirse al Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra*

Los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 (de los que México es parte), contienen un artículo 3 común que amplía la protección general a los conflictos de carácter no internacional, a los ex combatientes, enfermos y heridos, para recibir trato humanitario sin distinción (discriminación) alguna. El Protocolo II amplía y complementa dichas protecciones a las víctimas atrapadas en conflictos internos de alta intensidad, como guerras civiles; no se aplica, en cambio, a disturbios internos como motines, manifestaciones, y actos aislados de violencia. México aún no es Parte de este instrumento, el cual cuenta con 169 Estados Partes. Dada la vocación humanitaria de México, comprobable en su desempeño histórico internacional, parecería necesario guardar coherencia con dicha postura exterior y garantizar una protección humanitaria amplia en el caso (no deseado) de enfrentar un conflicto armado en territorio nacional. La ausencia de vinculación de México al mismo resulta incongruente con el hecho de que, como Parte del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, México ya reconoce como crímenes de guerra las conductas cometidas durante conflictos armados no internacionales comprendidas en el Protocolo II. Además, el Estatuto de Roma sanciona la conducta individual por la comisión

de esos crímenes, mientras que el Protocolo II en cambio, incluye el compromiso del Estado a ampliar la protección humanitaria en casos específicos ya mencionados y la responsabilidad internacional del propio Estado en caso de violación.

*b) Retirar la declaración interpretativa formulada a la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad:*

México firmó la Convención el 3 de julio de 1969 pero no fue sino hasta el 15 de marzo de 2002 que procedió a ratificarla, momento en el cual formuló una declaración interpretativa en el sentido de que, “*con fundamento en el artículo 14 de la Constitución [...] entenderá que únicamente considera imprescriptibles los crímenes que consagra la Convención, cometidos con posterioridad a su entrada en vigor para México*”. La Convención es, por su propia naturaleza, retroactiva, según lo dispone en su artículo I al disponer que los crímenes de guerra, lesa humanidad y genocidio “*son imprescriptibles, cualquiera que sea la fecha en que se hayan cometido*”. Esa característica despertó controversia en torno a la Convención, la cual consecuentemente cuenta con únicamente 56 Estados Partes. El retiro de la declaración interpretativa podría permitir que los tribunales mexicanos conozcan de ciertos crímenes de esas categorías cometidos hace más de treinta años en México, sujetos a haber estado tipificados al momento de haberse cometido el delito según lo requiere el principio de legalidad (*cf. infra*).

*c) Ratificar las enmiendas al Estatuto de Roma.*

Desde su entrada en vigor en 2002, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional ha sido enmendado en siete ocasiones para (i) definir y establecer las condiciones para activar la competencia de la Corte sobre el crimen de agresión, (ii) ampliar el catálogo de conductas que pueden constituir crímenes de guerra (cinco enmiendas), y (iii) para eliminar el artículo 124 del Estatuto de Roma relativo a la disposición de transición de la jurisdicción de la Corte por crímenes de guerra. Cuatro de las enmiendas referentes a los crímenes de guerra (relativas a: (a) veneno, armas asfixiantes, tóxicas o similares y balas expansivas; (b) armas con agentes microbianos, biológicos o

toxinas; (c) fragmentos no localizables; y (d) armas láser cegadoras) fueron sometidas por el Poder Ejecutivo a aprobación del Senado mexicano en agosto de 2020 y se encuentran pendientes en este órgano legislativo. México debería ratificar todas las siete enmiendas (incluidas las tres enmiendas que aún no han sido sometidas al Senado, relativas al crimen de agresión, a la eliminación del artículo 124 y al crimen de guerra de causar hambruna a civiles) a fin de completar el espectro de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional aceptada por nuestro país.

*d) Reformar el artículo 21 constitucional.*

México firmó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional el 7 de septiembre de 2000 y lo ratificó el 28 de octubre de 2005. Para poder ratificarlo, requirió reformar el artículo 21 de la Constitución mexicana, que otorgaba exclusividad al Ministerio Público en la facultad de investigar delitos y a la autoridad judicial nacional en la facultad de imponer penas. El Ejecutivo Federal envió al Congreso en 2001 una iniciativa de reformas a dicho artículo que proponía aceptar la competencia de todos los tribunales internacionales contemplados en tratados de los que México fuera Parte así como la obligatoriedad de sus sentencias. Sin embargo, tras intensos debates en el Congreso, éste finalmente aprobó en 2005 una versión restringida y condicionada, adicionando al artículo 21 constitucional el siguiente párrafo, que sigue vigente: “*El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.*” Este texto es incongruente con las obligaciones de México como Estado Parte del Estatuto de Roma, instrumento que no admite reservas y que obliga a sus Partes a cooperar plenamente con la Corte desde el momento en que se vinculan a éste. **Consecuentemente, México debería reformarlo para aceptar de pleno derecho la jurisdicción de la Corte.**

*e) Tipificar los crímenes de lesa humanidad en su legislación nacional y actualizar los tipos penales de genocidio y de crímenes de guerra.*

La responsabilidad primaria de investigar y enjuiciar crímenes internacionales corresponde a los Estados a través de sus tribunales

nacionales. Así lo reconoce el Estatuto de Roma, al fijar el principio de complementariedad que rige la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Para el adecuado ejercicio de esa responsabilidad primaria, México debería reformar su ordenamiento jurídico nacional para:

- i.** incorporar en el Código Penal Federal (CPF) el tipo penal del crimen de lesa humanidad, actualmente inexistente (si bien se tipifican las conductas aisladas, no existe tipo penal actualmente en el CPF que requiera acreditar el elemento contextual de estos crímenes);
- ii.** reformar el artículo 149 del CPF, así como el Código de Justicia Militar, para incorporar el tipo penal de los crímenes de guerra según se contiene en los tratados internacionales vigentes de los que México es Parte;
- iii.** reformar el artículo 149-bis del CPF, relativo al delito de genocidio, para reconocer otras formas de impedir nacimientos en el seno del grupo, reconocer el traslado de menores de 18 años y ajustar el rango de penas para dicho delito; y
- iv.** reconocer en el CPF la imprescriptibilidad de los tres crímenes internacionales así como la improcedencia de amnistías por los mismos.

*f) Adoptar una Ley de Cooperación con la Corte Penal Internacional.*

Además de la obligación de cooperar plenamente con la Corte Penal Internacional en relación con la investigación y enjuiciamiento de crímenes de su competencia, los Estados Partes tienen bajo el artículo 88 del Estatuto de Roma la obligación de asegurar que en el derecho interno existan procedimientos aplicables a todas las formas de cooperación ahí especificadas. El Ejecutivo Federal presentó al Senado, el 29 de diciembre de 2006, una iniciativa de ley de cooperación con la Corte para reglamentar el artículo 21 constitucional; tras modificaciones, el Senado la aprobó en 2009 y la turnó a la Cámara de Diputados para examen. Pese a ello, esta última nunca la aprobó. Si bien la ausencia de una ley de cooperación con la Corte no ha obstado para que México desahogue las solicitudes de cooperación que ha recibido de la Corte, resulta deseable que México

adopte una Ley de Cooperación para dar cumplimiento a su obligación convencional y para brindar claridad y certeza jurídica en torno a los procedimientos y competencias de las distintas autoridades involucradas en el cumplimiento de dichas solicitudes.

#### 12.2.6 Migración

México es país de origen, tránsito y destino de migrantes. El flujo migratorio entre México y los Estados Unidos de América es de los más importantes a nivel mundial, incluyendo tanto a migrantes mexicanos como a aquéllos provenientes de Centro, Sudamérica y otras regiones del mundo, que intentan llegar a los Estados Unidos, generalmente en busca de mejores condiciones económicas.

La realidad global actual ha visto un incremento de flujos migratorios mixtos y complejos, que combinan razones de migración forzosa, económica, con aquéllos que huyen por situaciones de violencia social, guerras, temores fundados de persecución, o desplazamientos por causas ambientales, entre otros; incluyen a personas refugiadas, solicitantes de asilo, personas desplazadas, migrantes económicos, víctimas de trata, víctimas de tráfico, niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados, personas que fueron objeto de violencia y personas migrantes que se desplazan por causas ambientales. Este incremento en la migración global ha hecho de la protección de los derechos de los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo una prioridad de la comunidad internacional, tanto para abordar las causas de las migraciones forzadas como la protección de estas personas durante su trayecto migratorio y en su integración a la llegada al país de destino.

México es Estado Parte a los principales tratados internacionales relativos a la protección de migrantes, refugiados, solicitantes de asilo y cuestiones de nacionalidad y apatridia y reconoce la definición ampliada de ‘refugiado’, que incluye no sólo las bases previstas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (temor fundado de persecución por raza, religión, nacionalidad, grupo social u opiniones políticas), sino también aquéllas previstas en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, relativas a amenazas a la vida, seguridad o libertad por violencia generalizada, conflictos armados, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que perturben gravemente el orden público.

México se sumó a la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016, adoptada por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas ante la crisis humanitaria de migrantes y refugiados, en la que acordaron compartir más equitativa y predeciblemente las responsabilidades de proteger a las personas que son forzadas a huir, apoyar a los países que las acogen y cooperar en abordar las causas subyacentes de estos desplazamientos para prevenirlos. México se sumó también al Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, adoptado en 2018, que establece un marco comprehensivo para gestionar globalmente el fenómeno de la migración internacional, y al Pacto Mundial sobre Refugiados, que busca fortalecer la respuesta integral y coordinada de todos los actores ante grandes movimientos de refugiados. Los compromisos asumidos por nuestro país en estos instrumentos internacionales deben regir la política y respuesta de México ante los retos migratorios actuales.

Sin embargo, México aún cuenta con los siguientes rezagos en su vinculación a estándares internacionales e incorporación de los mismos a nivel nacional:

- a) *Reconocer la competencia del Comité sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios a examinar comunicaciones interestatales, bajo el artículo 76 de la Convención*

México ratificó la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares el 8 de marzo de 1999 y aceptó la competencia de su Comité para recibir comunicaciones individuales bajo el artículo 77 de la misma. México no ha aceptado, sin embargo, la **competencia de éste para recibir quejas interestatales** bajo el artículo 76. Reconocer esta competencia permitiría que México presente quejas sobre el trato que otros Estados Partes brindan a migrantes mexicanos en sus países, y que otros países presenten quejas sobre el trato que brinda México a sus migrantes en territorio mexicano.

- b) *Ratificar la Convención para Reducir los Casos de Apatridia, 1961*

La Convención cuenta con 76 Estados Partes y busca fortalecer las maneras en las cuales los Estados Partes pueden otorgar su nacionalidad a personas que, de lo contrario, quedarían apátridas.

Resulta conveniente que México **ratifique** esta convención considerando que, tras la reciente reforma al Artículo 30, Apartado A, fracción II (DO 17.05.2021), que otorga la nacionalidad mexicana por nacimiento a “los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos, de madre mexicana o de padre mexicano”, nuestro país se encuentra más cerca de los estándares internacionales de dicho instrumento.

#### 12.2.7 Organización Internacional del Trabajo:

- a) *Ratificar el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97): en vigor desde el 22 de enero de 1952, cuenta con 51 Estados Partes.*
  
- b) *Ratificar el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), en vigor desde el 9 de diciembre de 1978, cuenta con 26 Estados Partes.*
  
- c) *Ratificar el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), en vigor desde el 7 de abril de 1950, cuenta con 148 Estados Partes; y*
  
- d) *Ratificar el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), en vigor desde el 19 de enero de 1972, cuenta con 54 Estados Partes.*

#### 12.2.8 Medio Ambiente

Desde la Cumbre de Río, México ha sido un país comprometido con la preservación del medio ambiente y ha suscrito los principales instrumentos internacionales en estas materias.

En años recientes, la evolución del entramado internacional en esta materia ha comprometido más aun a México, tanto en acuerdos que tienen carácter obligatorio como en aquellos que manifiestan la voluntad del Estado Mexicano por cumplir con ciertas metas, especialmente en cuestión de emisiones de los Gases con Efecto Invernadero (GEI) y en el control del calentamiento global.



El Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), en su capítulo 24 concentra las obligaciones para los tres socios de América del Norte, llamando a las partes a desarrollar mecanismos de cooperación, pero con la posibilidad de que el incumplimiento pueda tener consecuencias en el plano comercial y de la inversión.

Los siete acuerdos internacionales en materia ambiental que forman parte del T-MEC, son:

- CITES (Convención Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre).
- Protocolo de Montreal (Relativo a las sustancias que agotan la Capa de Ozono).
- MARPOL/Protocolo de 1978 (Protocolo para prevenir la contaminación por buques).
- RAMSAR (Convención relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas).
- CRVMA (Convención sobre recursos vivos marinos antárticos).
- IWC (Convenio Internacional para la regulación de la pesca de la ballena).
- CIAT (Convención para el establecimiento de una Comisión Interamericana del Atún Tropical).

Cabe anotar que a lo largo de los 25 años de vigencia del NAFTA, se presentaron 90 controversias internacionales por motivos ambientales. Todas ellas fueron iniciativa de actores privados. No hubo un solo caso en que un Estado presentara alguna querrela a otra de las partes del tratado.

#### *a) Acuerdo de París*

En materia de mitigación, en el Acuerdo de París, México se comprometió a reducir (sin condiciones) 22% de GEI y 51% de carbono negro. Además, México planteó a la comunidad internacional que las emisiones de GEI alcanzarán un pico en 2026 para declinar a partir de ese momento.

México se comprometió a que el 35 por ciento de la energía generada para 2024 y el 43 por ciento para 2030, sería limpia.

Para el cumplimiento de estos compromisos, **México debe apresurar el paso en materia de transición energética,**



disminuyendo paulatinamente (próximos cinco años) su base de combustibles fósiles y generando más energía a partir de fuentes renovables. Por lo demás, México es un país demostradamente vulnerable a los efectos del cambio climático, por lo cual sus ofrecimientos en el Acuerdo de París coinciden plenamente con el interés nacional y las necesidades de proteger a un país megadiverso como el nuestro.

#### *b) Acuerdo de Escazú*

Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

Este acuerdo regional es uno de los instrumentos ambientales más importantes de la región. Tiene como objetivo garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en aquellos procesos de toma de las decisiones en materia ambiental y al acceso a la justicia en ese ámbito.

Por otra parte, buena cantidad de la información que propone transparentar el Acuerdo de Escazú es opaca o bien no está documentada con rigor. Esto implica que cada vez desconocemos más el estado que guardan nuestros recursos naturales, sean pesqueros, forestales, minerales o de biodiversidad. De nueva cuenta, conviene a México cumplir al máximo posible con este instrumento para beneficio de su sociedad y de su entorno natural.

### 12.2.9 Derecho Económico

#### *a) T-MEC y Estado de Derecho*

El pasado 1 de julio del 2020 entró en vigor el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá (T-MEC) que sustituyó al TLCAN, celebrado en Buenos Aires, Argentina el 30 de noviembre de 2018.

El Decreto Promulgatorio correspondiente fue publicado en el Diario Oficial el 29 de junio de 2020, junto con el Protocolo Modificatorio al T-MEC celebrado en la Ciudad de México el 10 de

diciembre de 2019, el Acuerdo de Cooperación Ambiental entre México y EUA; seis acuerdos paralelos celebrados en Buenos Aires el 30 de noviembre de 2018 y dos acuerdos paralelos adicionales celebrados en México el 10 de diciembre de 2019.

Este nuevo instrumento internacional establece que las partes están decididas a fortalecer sus relaciones económicas, promover la competitividad de las exportaciones y de las empresas regionales en los mercados globales.

Señala igualmente que es deseo de las partes, promover niveles más altos de protección al medio ambiente y la observancia de los derechos laborales, actuar en la eliminación de la corrupción en el comercio y en las inversiones y estimular la transparencia, el buen gobierno y el Estado de Derecho.

El T-MEC aborda varios temas en sus diversos capítulos, entre otros: trato nacional y acceso a mercados; reglas y procedimientos de origen; administración aduanera; textiles y agricultura; medidas sanitarias y fitosanitarias; contratación pública; inversiones; comercio transfronterizo de servicios, entrada temporal de personas de negocios, servicios financieros, telecomunicaciones, comercio digital, propiedad intelectual, pequeñas y medianas empresas, temas laborales y de medio ambiente, anticorrupción, buenas prácticas regulatorias y solución de controversias.

El T-MEC contempla en el Capítulo 8 el reconocimiento del dominio directo y la propiedad inalienable e imprescriptible de México sobre los hidrocarburos, tanto en el territorio nacional como en la Zona Económica Exclusiva y tanto EUA como Canadá reconocen que México tiene el derecho soberano para reformar su Constitución y leyes en la materia.

En materia de energía, el Capítulo 12 relativo a los Anexos Sectoriales, prevé un Anexo sobre las Normas de Eficiencia Energética para establecer el consumo máximo de energía por producto.

Con respecto al tema del Estado de Derecho, es importante destacar que el T-MEC alude en su capítulo de Inversiones, al Derecho Internacional Consuetudinario, por lo que hace a un trato justo y equitativo a las inversiones de las partes, a no denegar justicia y a la protección y seguridad plenas, en el nivel exigido conforme a dicho ordenamiento internacional.

En el mismo capítulo de Inversiones, establece el mecanismo de solución de controversias mediante el sistema de arbitrajes de inversión, con posterioridad a la consulta y negociación. Los laudos correspondientes establecerán la reparación mediante la indemnización por los daños causados más los intereses o la restitución de la propiedad correspondiente y estipula que no se condenará a daños punitivos.

En el capítulo correspondiente a la Propiedad Intelectual, el T-MEC obliga a las partes a establecer y mantener procedimientos y sanciones penales, tipificar la falsificación dolosa de marcas y la piratería con sanciones pecuniarias y privativas de la libertad y con la incautación de los bienes apócrifos.

En el capítulo Laboral, el T-MEC enfatiza en la importancia de la aplicación de las leyes laborales, la prohibición del trabajo forzado y del trabajo infantil, resalta la libertad de asociación y establece que los trabajadores migratorios deberán tener la protección que señalen las leyes.

Contiene la obligación de que las partes garanticen el acceso a los tribunales en controversias laborales y que los procedimientos deben ser justos, expeditos y con la celebración de audiencias abiertas.

En el Protocolo de Modificación al T-MEC se establecieron los Mecanismos Laborales de Respuesta Rápida tanto con EUA como con Canadá, para el caso de que a los trabajadores de una empresa les haya sido negado el derecho de libre asociación y negociación colectiva.

El panel puede determinar que hubo una denegación de derechos laborales, lo que puede traer como consecuencia la imposición de medidas de reparación que pueden llegar hasta la suspensión del tratamiento arancelario preferencial de los productos o servicios, conforme al T-MEC.

Bajo ciertas circunstancias, cuando se alegue que el Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida no fue utilizado de buena fe, un panel arbitral ordinario puede revisar los efectos por el panel del Mecanismo Rápido.

Las listas de panelistas son diferentes. Una para los arbitrajes ordinarios y otra para el Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida. A junio de 2021 ya ha sido puesto en funcionamiento este Mecanismo Rápido en la votación para la elección del sindicato en la planta de Silao, Guanajuato de General Motors, presentado por el Gobierno de EUA a través del *United States Trade Representative* (USTR), a petición de la central sindical AFL-CIO de dicho país. Habrá que seguir con cuidado la evolución de este novedoso procedimiento.

Por lo que hace al Medio Ambiente, el T-MEC establece que se busca la aplicación efectiva de las leyes ambientales pero que cada parte es soberana para establecer los propios niveles de protección ambiental. Impulsa la responsabilidad social empresarial y la conducta empresarial responsable.

Este capítulo también alude a la solución de controversias y faculta a las partes a pedir que las leyes ambientales se apliquen efectivamente, contempla las consultas de alto nivel, buenos oficios, conciliación y mediación y finalmente el establecimiento de un panel conforme al Capítulo 31 de Solución de Controversias.

En el Capítulo correspondiente a las acciones contra la corrupción, se alude a las Convenciones Internacionales de la OCDE (soborno en transacciones comerciales internacionales), la de NY (2003) y la Interamericana (1999). El T-MEC obliga a las partes a mantener medidas legislativas contra la corrupción, a penalizar las conductas de cohecho, malversación de fondos y omisión en las

contabilidades, la protección a los informantes, destaca los efectos nocivos de los pagos de facilitación y estimula la cooperación en contra de la corrupción.

El T-MEC dedica el Capítulo 31 a la Solución de Controversias, mismo que fue enmendado por el Protocolo Modificatorio, en el cual se estipula como principio general que las partes deben procurar llegar a un acuerdo sobre la interpretación y aplicación del Tratado y realizar esfuerzos de cooperación y consultas para alcanzar soluciones satisfactorias.

Si la disputa no se resuelve, la parte que se considere afectada puede pedir un panel; en el mismo Tratado se contempla la forma de integración, las reglas de procedimiento, la selección de los panelistas de entre las listas que existan al efecto y los informes preliminar y final del panel.

Se estipula también el mecanismo para la solución de controversias comerciales privadas y señala que se debe fomentar medios como el arbitraje, la mediación y la solución de disputas en línea. El cumplimiento de los laudos se basa en las convenciones de Nueva York (1958) y de Panamá (1975).

En suma, con respecto al Estado de Derecho podríamos sintetizar que el T-MEC, su Protocolo Modificatorio y los acuerdos complementarios señalan principalmente que:

- Se reconoce el dominio directo de México sobre los hidrocarburos y su derecho soberano a reformar la Constitución y leyes sobre la materia;
- Remite al Derecho Internacional Consuetudinario en la protección a las inversiones.
- Las normas antidumping que expidan las partes pueden ser revisadas por un panel;
- Establece como principio general que las disputas deben resolverse mediante consultas amigables y en su caso con el uso de mecanismos como el arbitraje, la mediación y la solución de controversias en línea, tanto para las controversias entre las

partes como para la solución de controversias comerciales privadas.

- Se contemplan arbitrajes especiales como los de inversión, en materia de medio ambiente, el Panel Laboral de Respuesta Rápida, paneles de expertos para asuntos macroeconómicos y del tipo de cambio.
- Obliga a las partes a mantener sanciones penales por determinadas violaciones a la propiedad intelectual;
- Las partes deben mantener medidas legislativas contra la corrupción y penalizar determinadas conductas como el cohecho, malversación de fondos y omisiones en la contabilidad.
- Las leyes, regulaciones, procesos y resoluciones deben publicarse con prontitud y debe haber sitios de internet en los tres países para dichas publicaciones.
- La elaboración de las regulaciones debe hacerse en forma transparente, con lenguaje sencillo, basadas en la información confiable y de calidad y mantener sistemas de impacto regulatorio.

EL T-MEC implica una serie de importantes compromisos en comercio e inversiones para México que deben ser respetados cuyo incumplimiento ha generado preocupaciones. Ya en octubre del 2021, un grupo de legisladores estadounidenses, de ambos partidos políticos, enviaron una carta al entonces Presidente de EUA señalándole que el Gobierno mexicano está violando el espíritu del Tratado al otorgar un trato preferencial a las empresas energéticas del estado mexicano PEMEX y CFE y que al proteger a dichas paraestatales, se han cancelado contratos a empresas de energía de EUA que además han invertido miles de millones de dólares, al amparo de la reforma energética llevada a cabo por México en la administración anterior.

Como se ve, el T-MEC es un instrumento internacional jurídicamente vinculante, que contiene toda una serie de disposiciones obligatorias que reflejan la significativa complementariedad de las economías de los tres países: México, EUA y Canadá y su capacidad para continuar con la tendencia de consolidar a América del Norte como una de las regiones más competitivas del orbe.

El T-MEC además, establece toda una serie de mecanismos para el arreglo eficaz de disputas, que van desde las consultas, negociación, mediación y conciliación hasta el panel arbitral. Todo ello pone en evidencia la importancia del Derecho Internacional, de su conocimiento, aplicación y cumplimiento en el ámbito jurídico interno de México, como un elemento de singular importancia para el buen clima de negocios en el país y para el avance en los diferentes aspectos del Estado de Derecho en México.

*b) Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP)*

Los países que integran el TPP son Australia, Brunei, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam.

Los temas que contiene el TPP son: Disposiciones Iniciales y Definiciones Generales, Trato Nacional y Acceso de Mercancías al Mercado, Reglas de Origen y Procedimientos Relacionados con el Origen, Mercancías Textiles y Prendas de Vestir, Administración Aduanera y Facilitación del Comercio, Defensa Comercial, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Obstáculos Técnicos al Comercio, Inversión, Comercio Transfronterizo de Servicios, Servicios Financieros, Entrada Temporal de Personas de Negocios, Telecomunicaciones, Comercio Electrónico, Contratación Pública, Política de Competencia, Empresas de Propiedad del Estado y Monopolios Designados, Propiedad Intelectual, Laboral, Medio Ambiente, Cooperación y Desarrollo de Capacidades, Competitividad y Facilitación de Negocios, Desarrollo, Pequeñas y Medianas Empresas, Coherencia Regulatoria, Transparencia y Anticorrupción, Disposiciones Administrativas e Institucionales, Solución de Controversias, Excepciones y Disposiciones Generales, Disposiciones Finales.

Con respecto al Estado de Derecho, tema que compete a este análisis, destaca lo siguiente:

- **En obstáculos técnicos al comercio**, se establece la obligación para los estados de elaborar reglamentos técnicos, normas y procedimientos de evaluación transparentes y no discriminatorios. Establece la importancia de las normas, guías y recomendaciones internacionales en la materia.
- **En inversión**, contiene disposiciones sobre liberalización y protección de las inversiones, asimismo se pretende dotar de certidumbre jurídica a los inversionistas y salvaguardar el espacio de política pública del Estado en materia de salud, seguridad y medio ambiente, principalmente. Otros aspectos de interés es que se incluyen reglas sobre expropiación e indemnización de inversión.
- Ante controversias sobre inversión, las partes deben solucionarlas pacíficamente a través de consultas y negociación (buenos oficios, conciliación o mediación), de no ser posible el acuerdo, las partes pueden recurrir al arbitraje internacional neutral y transparente.
- **En servicios financieros**, incluye excepciones para mantener amplia discreción de reguladores financieros: excepción prudencial y excepción de medidas no discriminatorios en ciertas políticas monetarias. Asimismo, se incorpora al arbitraje internacional como medio de solución de controversias.
- **En comercio electrónico**, se establece la obligación de crear un marco nacional de las transacciones electrónicas compatible con los principios de la ley modelo de la CNUDMI sobre comercio electrónico 1996 o con la Convención de las Naciones Unidas sobre la utilización de las comunicaciones electrónicas en los contratos internacionales, de 2005.

Asimismo, este capítulo establece obligaciones de cooperación en asuntos de ciberseguridad.

- **En empresas de Propiedad del Estado y Monopolios Designados**, establece reglas de transparencia. Los estados deben hacer pública en un sitio web una lista de las empresas propiedad de cada estado parte.
- **En materia Laboral**, obliga a un sistema de justicia laboral y procedimientos judiciales, además los estados deben adoptar las leyes y prácticas de los derechos laborales fundamentales de la Declaración de la OIT de 1998.

Para resolver cualquier asunto de este capítulo se establecen como vía las consultas laborales.



- **En materia de medio ambiente,** se establecen obligaciones para la protección y conservación del medio ambiente a través de la aplicación eficaz de las leyes ambientales; deben promover la gestión forestal sostenible, proteger y conservar la fauna (pesca ilegal, tráfico ilegal, medio marino) y flora (tala ilegal) y proteger la capa de ozono.

Se comprometen a realizar acciones para la transición a una Economía resiliente y baja en emisiones (fuentes alternativas de energía limpia y renovable, monitoreo de emisiones, etc.)

- **En cuanto a coherencia regulatoria,** los estados están obligados a implementar buenas prácticas regulatorias a más tardar un año después de la entrada en vigor del Tratado.
- **En relación con transparencia y anticorrupción,** los estados están obligados a tener un marco jurídico que sancione penalmente los actos de corrupción y a establecer medidas para la selección y capacitación de quienes ocupen cargos públicos vulnerables a la corrupción y para promover la transparencia de las funciones públicas.
- **En lo relativo a solución de controversias.** Establece la obligación de resolver las controversias a través de consultas, buenos oficios, conciliación y mediación, si no es posible resolver la diferencia entonces se establece el grupo especial.

Para la solución de controversias comerciales privadas se establece como vía el arbitraje y deja abierto a otros medios alternativos de solución de controversias.

#### *12.2.10 Conocimiento del Derecho Internacional*

Como se ha señalado, el Derecho Internacional es parte del orden jurídico en México. Ante la mayor vigencia de las normas internacionales en nuestro sistema, se hace necesario recomendar que se desarrollen efectivos programas de capacitación y entrenamiento en el conocimiento y la aplicación del Derecho Internacional, para funcionarios de la procuración y de la administración de justicia, federales y locales, que les permita tener una visión precisa, completa y actualizada de los alcances del orden jurídico internacional y de la forma adecuada de su aplicación en nuestro país.

Esto mismo es recomendable para los planes y programas de estudio de las instituciones académicas encargadas de la enseñanza del Derecho. Es fundamental que los estudiantes contemplen al Derecho Internacional como una disciplina sustantiva en el conocimiento del orden jurídico y no como una materia complementaria o peor aún, meramente optativa, para obtener el título correspondiente.

La enseñanza del Derecho Internacional, tanto Público como Privado, debe enfatizar en la importancia que tiene para la práctica profesional del futuro abogado. Es recomendable además, que los programas de estudio contemplen el análisis de los casos que se llevan en los tribunales internacionales y en los mecanismos alternativos de solución de controversias, como el arbitraje internacional.

En el mundo global en el que vivimos, las relaciones entre Estados y entre personas físicas y morales de diversas nacionalidades son cada vez mas frecuentes e intensas y seguirán incrementándose por el comercio internacional, la tecnología y la facilidad de las comunicaciones.

En este sentido, el orden jurídico internacional es el fundamento para una eficaz cooperación internacional y para establecer estándares en campos que ya han dejado de ser del dominio exclusivo del orden normativo interno, como es el caso de la protección y la promoción de los derechos humanos, el medio ambiente y el desarrollo sustentable, los derechos laborales, las reglas y buenas prácticas en el comercio y las inversiones y la cooperación en materia legal, acciones todas ellas que fortalecen la existencia de un auténtico Estado de Derecho.