

— alegatos —

No. 104

Tercera Época

enero - julio 2020 \$50.00



104 alegatos

Comité Editorial:

Dr. Carlos H. Durand Alcántara
Dr. Carlos Reynoso Castillo
Dr. David Chacón Hernández
Dr. Fernando Tenorio Tagle
Mtra. Diana M. Magaña Hernández
Mtro. Luis Figueroa Díaz
Dr. Octavio F. Lóyzaga de la Cueva
Dr. Ramiro G. Bautista Rosas
Dra. Sofía M. Cobo Téllez

Coordinadores:

Directora del Programa Editorial
Mtra. Diana M. Magaña Hernández

Ayudante del Programa Editorial
Damían J. Jiménez Alejos

Traductor de abstracts
Dr. Alejandro Caamaño Tomás

Secretaria del Programa Editorial
Diana Mejía Salazar

<http://alegatosenlinea.azc.uam.mx/>

<http://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/index>



alegatos

(Tercera Época)

Número 104 (enero/abril de 2020)

Alegatos, Tercera Época, Año 34, Número 104, enero-abril de 2020, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Autónoma Metropolitana, a través de la Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades. Prolongación Canal de Miramontes 3855, Col. Ex-Hacienda de San Juan de Dios, Alcaldía Tlalpan, C.P. 14387 México, Ciudad de México y Av. San Pablo 180, Edificio E, salón 004, Col. Reynosa Tamaulipas, Alcaldía Azcapotzalco, C.P. 02200 México, Ciudad de México, Tels. 53 18 94 12 y 53 18 91 09, Página electrónica de la revista: [www.http://alegatosenlinea.azc.uam.mx/](http://alegatosenlinea.azc.uam.mx/) y dirección electrónica: alegatos@azc.uam.mx. Editora responsable: Mtra. Diana Margarita Magaña Hernández, Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2002-112110394400-102, ISSN: 2007-6916, ambos otorgados por el Instituto Nacional de Derechos de Autor. Responsable de la última actualización de este número: Ing. Ramón Macías Baltazar; Sección de Desarrollo de Sistemas de la Coordinación de Servicios de Cómputo, Unidad Azcapotzalco, Av. San Pablo No. 180, Col. Reynosa Tamaulipas, Alcaldía Azcapotzalco, C.P. 02200, Ciudad de México, fecha última de modificación mayo de 2019, tamaño del archivo 27,39 MB.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Directorio

Rector General	<i>Dr. Eduardo Abel Peñalosa Castro</i>
Secretario General	<i>Dr. José Antonio De Los Reyes Heredia</i>
Rector de la Unidad Azcapotzalco	<i>Dr. Oscar Lozano Carrillo</i>
Secretaria de Unidad	<i>Dra. Lourdes Delgado Núñez</i>
Director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades	<i>Lic. Miguel Pérez López</i>
Secretario Académico de la División	<i>Lic. Gilberto Mendoza Martínez</i>
Jefe del Departamento de Derecho	<i>Mtro. José Guadalupe Zúñiga Alegria</i>
Coordinador de Difusión y Publicaciones de la División	<i>Dr. Alfredo Garibay Suárez</i>

Colaboradores y Árbitros:

Dr. Armando Bartra Vergés (UAM-Xochimilco); Dr. Bernardo Romero Vázquez (Universidad Autónoma de Querétaro); Dr. Carlos Darío Espósito Massicci (Universidad Autónoma de Madrid); Dr. Enrique González Rojo Arthur (Filósofo y Poeta); Dr. Gustavo Cesar Sivilá Peñaralda (Asociación Boliviana de Bioética y Derecho Genético y Biotecnología); Dr. Hugo Barreto Ghione. (Universidad de la República de Uruguay); Dr. Jaime Cárdenas Gracia (Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM); Dr. Joan Anton Mellon (Universidad de Barcelona); Dr. Jorge Hernández Martínez (Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos de la Universidad de la Habana); Dr. José Antonio Ibáñez Aguirre (Universidad Iberoamericana); Dr. Leif Korsbaek Frederiksen (Escuela Nacional de Antropología e Historia, ENAH-INAH); Dr. Luciano Concheiro Bórquez (UAM-Xochimilco); Dr. Luis de la Barreda (Coordinador del Programa Universitario de Derechos Humanos, UNAM); Dr. Manuel González Oropeza (Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM); Dr. Raffaele de Giorgi (Universidad de Salento); Dr. Rene Kuppe (Universidad de Viena); Dr. Salvador Darío Bergel (Universidad de Buenos Aires); Dra. Thais Lucia Colaço (Universidad de Santa Catarina, Brasil); Carlos Guerra Aguilera, (Instituto Federal Electoral); Dra. Loretta Ortiz Ahlf (Universidad Iberoamericana); Correa, C. M. (Universidad de Buenos Aires); Dra. Beatriz Pallarés, (Universidad Nacional del Litoral); Orozco, J. L. (UNAM); Bacigalupo, E. (Universidad Complutense).

alegatos

Certificados de licitud de título y de contenido números 5305 y 4085, respectivamente.

Precio por número: \$ 50.00

Revista del Departamento de Derecho de la División de Ciencias Sociales y Humanidades

Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco

(Tercera Época)

Número 104 (enero/abril de 2020)

Suscripciones y ventas:

Coordinación de Difusión y Publicaciones: publicacionesdcsh@azc.uam.mx, tel.: 5318-9109

Correspondencia: Departamento de Derecho: alegatos@azc.uam.mx, tel.: 5818-9412

Página electrónica: <http://alegatosenlinea.azc.uam.mx>

División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Azcapotzalco,

Av. San Pablo No. 180, Col. Reynosa Tamaulipas, Alcaldía Azcapotzalco, C.P. 02200, México, Ciudad de México.

Diseño editorial y de portada: Patricia Alejandra Ibáñez Álvarez

Corrección de estilo: Dr. Alejandro Caamaño Tomás, Alejandro Abarca Reyna, Itzel Hernández A.

Cuidado de la edición: Alegatos/K Edición e Impresos

NOTA: Todos los artículos publicados, fueron sometidos a arbitraje conforme a lo establecido en las reglas de funcionamiento interno de la revista.

Doctrina

- Los órganos de evaluación de la gestión pública mexicana* 7
Myriam Irma Cardozo Brum
- Sobre la procuración de justicia laboral en México* 39
Carlos Reynoso Castillo
- Impuesto a las sucesiones en México* 65
Johan Martín Escalante Escalante

Investigación

- Tecuichpo Ixtlaxóchitl acusa a Hernán Cortés y a quien resulte responsable (primera parte)* 81
Antonio Salcedo Flores
- Semblanza de dispositivos sociodiscursivos para la investigación en derecho constitucional: la mirada de la crítica jurídica* 109
Alma Melgarito Guadalupe Rocha
- La batalla legal contra la soya genéticamente modificada en Hopelchén, Campeche* 129
Naayeli Ramírez Espinosa
Jorge Fernández Mendiburu
- Propiedad social en el campo mexicano o propiedad líquida de los vestigios campesinos* 159
Carlos Humberto Durand Alcántara

- Pueblos originarios y multiculturalidad.* 175
Una tarea pendiente para el gobierno mexicano
desde la reforma constitucional en 2001
Juan Ramón García-Feregrino
Nancy Paola Dávila Fisman

Reseñas y Documentos

- Santillán Ramírez, Iris Rocío, Matar para vivir.* 197
Análisis jurídico penal y criminológico con perspectiva
de género de casos de mujeres homicidas,
México, Ubijus, 2016.
Lilia del Carmen Granillo Vázquez
- Martín Martín, Juan Manuel (coord.),* 205
Memoria traumática: visiones femeninas de guerra
y posguerra, Madrid, Dykinson, 2020
Diana Margarita Magaña Hernández

Los órganos de evaluación de la gestión pública mexicana

Myriam Irma Cardozo Brum*

Resumen:

En las últimas décadas. La gestión pública mexicana ha sido evaluada en forma creciente, pero no todos los campos de su actuación han sido analizados y valorados con igual profundidad. Desde fines del siglo pasado. Se ha vivido un notorio incremento de la evaluación federal en materia de desarrollo social, seguido de un reciente proceso en educación y medio ambiente, así como de avances a nivel estatal y municipal. En estos sectores ésta ha sido coordinada por órganos que varían en sus formas jurídicas, niveles de autonomía, resultados y grado de consolidación. Sin embargo, aún falta una evaluación integral de dicha gestión pública. Analizar esta diversidad constituye el objetivo de este artículo, con base en información documental.

Abstract:

Over the last decades, Mexican public management has been evaluated more and more. But not all areas of action have been analyzed and valued with the same depth. Since the end of the last century, there has been a notorious increase on federal evaluation with regards to social development, followed by recent works on education and the environment, as well as, progress at state and municipal levels. On these areas, evaluation has been coordinated by bodies with different legal structures, different degrees of autonomy, with different levels of results and consolidation. However, there is still need an integral evaluation of public management. The objective of this paper is to analyze this diversity based on documental information.

Sumario: Introducción / I. La gestión pública / II. Los órganos mexicanos de evaluación y sus niveles de autonomía / III. La evaluación de la gestión pública federal mexicana / IV. La evaluación de la gestión pública local / V. Conclusiones y retos futuros / Fuentes de consulta

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM y Profesora-Investigadora del Departamento de Política y Cultura de la UAM-X.

Introducción

Como sucede en la mayoría de los países de América Latina (Colombia, Chile y Costa Rica, entre otros) en las últimas décadas, la gestión pública mexicana ha sido evaluada de manera creciente en algunos de sus campos de gestión. A nivel de los países desarrollados, han sido pioneros el sector educativo y luego el vinculado a la salud, mientras que en México lo ha sido la evaluación federal en materia de desarrollo social, seguida de un reciente proceso en materia de educación y de medio ambiente, así como de avances diversos en los niveles estatal y municipal. Pero se trata de trabajos parciales, que han postergado una evaluación integral de la gestión pública en el actual marco de los tres componentes de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (económico, social y ambiental) y sus interrelaciones.

Asimismo, en los casos en que la evaluación ha avanzado, ésta se ha desarrollado sistemáticamente a nivel de los programas de cada sector y ha sido coordinada por órganos que varían en sus formas jurídicas, niveles de autonomía, grado de consolidación y resultados.

Con el objetivo de analizar su diversidad, se presenta un marco referencial en el que se definen los principales conceptos utilizados en el trabajo: la gestión pública, sus principales campos de gestión, los procesos de evaluación que se aplican para conocer su desempeño, así como los órganos que los coordinan. También se mencionan brevemente las teorías, ampliamente tratadas en la literatura internacional, que han influido en el desarrollo del tema.

Posteriormente, con base en información documental, se analizan las características y resultados más destacados en cada caso y se valora si estos permiten aproximarnos a una evaluación del complejo conjunto que integra la gestión pública en el marco de las políticas y estrategias nacionales implementadas o se requieren modificaciones que nos permitan acercarnos al logro de ese objetivo.

I. La gestión pública

Administrar y gestionar son verbos que se han utilizado indistintamente para hacer referencia a las acciones que se realizan en cumplimiento de una función para lograr sus objetivos. En el caso de la administración pública, éste es avanzar en el proceso de desarrollo y generar bienestar en la población.

En los años cincuenta del siglo pasado, la administración pública fue cuestionada por algunos rasgos propios de la burocracia que reducían su eficiencia (gran tamaño, lentitud, formalismo normativo, controles excesivos, etcétera). En las siguientes décadas, varios economistas y publicaciones intensificaron la crítica dirigida a su presupuestación tradicional y su inadecuado manejo financiero para alcanzar las metas macroeconómicas. Se publicaron trabajos fundamentales como el de Crozier.¹ Pero fue en los años ochenta cuando se presentaron profundas crisis (fiscal, de endeudamiento, de bienestar, etcétera) y cambios acelerados (de tecnología, condiciones de trabajo, etcétera) que provocaron su sustitución por el término “gestión pública”, considerado más moderno y adecuado al discurso de la Reforma del Estado.

Como resultado de la evolución sintetizada, hoy encontramos definiciones de Gestión Pública, tanto referidas a su práctica, como a la disciplina que la estudia. Los principales elementos incluidos en la primera, objeto de estudio del presente artículo, se refieren a los mecanismos de decisión para la distribución y asignación de los recursos públicos, al diseño e implementación de políticas, al suministro de bienes y servicios y aplicación de regulaciones mediante procesos, instrumentos y acciones efectuados por un conjunto de organizaciones gubernamentales.

En este encuadre general es posible identificar dos enfoques teóricos que han influido notoriamente en su práctica actual: Nueva Gestión Pública (NPM por sus siglas en inglés) y “Gestión por (o para) Resultados”. La primera, ampliamente analizada en la literatura,² es una corriente que persigue la eficacia (logro de objetivos) y la eficiencia (productos obtenidos al menor costo posible), favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia privada y libre elección de los usuarios, y agregando el control de calidad de la oferta de servicios públicos. La NPM ha constituido el paradigma que ha

¹ Michel Crozier, *El fenómeno burocrático*.

² Consultar al respecto, entre otros: Christopher Hood, “Public administration and public policy: intellectual challenges for the 1990s”, pp. 346-358; David Osborne y Ted Gaebler, *La reinención del gobierno: La influencia del espíritu empresarial en el sector público*; Christopher Pollitt, y Geert Bouckaert, *Public Management Reform*; Ewan Ferlie, Andrew Pettigrew, Lynn Ashburner y Louise Fitzgerald, *The new public management in action*; Michael Barzelay, “La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)”, pp.1-35; Christopher Hood y Guy Peters “The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?”, pp.267-282; Arellano (coord.), *Más allá de la reinención del gobierno*; Cejudo, Guillermo (comp.), *Nueva gestión pública*.

guiado el cambio (modernización) de la organización y gestión de la mayoría de las administraciones públicas, conjuntamente con el desarrollo de una cultura orientada a la gestión por (o para) resultados. Ésta última constituye una estrategia que busca un cambio en la cultura que enfatice la obtención de resultados (productos y servicios) para el ciudadano, en lugar de apegarse a los procedimientos.³ Esa mejoría del desempeño gubernamental requiere retroalimentar la planeación con procesos de monitoreo y evaluación,⁴ tomando en cuenta todo el ciclo de gestión, así como sus diversos componentes y actores.⁵

La evaluación antes mencionada se vuelve central para verificar el logro de objetivos o proponer modificaciones que aseguren mejores resultados futuros. La consideramos un proceso basado en “una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada”.⁶ La realidad evaluada puede ser el desempeño de una persona, una organización, una gestión, un programa o una política pública.

La evaluación debería aplicarse en los distintos sectores o campos de acción de la gestión pública y sus interrelaciones. Aunque la política exterior constituye un ámbito importante de la acción gubernamental, en este trabajo se revisa sólo la gestión interna, básicamente en los campos económico, social y ambiental, lo cual coincide con los tres ejes de la sustentabilidad y la actual Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas.⁷

La gestión económica se refiere al conjunto de políticas y procedimientos establecidos por los gobiernos para el manejo de las principales variables macroeconómicas: crecimiento, apertura al exterior y nivel de proteccionismo, balanza de pago, promoción de la competencia, impulso al campo, la industria y los servicios, tipo de cambio, inflación y precios, tasas de interés,

³ Roberto García y Mauricio García (coords.), “La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe”, p. 6.

⁴ Claudia Maldonado y Cristina Galíndez, “Monitoreo, evaluación y gestión por resultados”, p. 13.

⁵ Alejandro González, “Enfoque conceptual: el qué, por qué y para qué de la GpRD”, p. 15.

⁶ Myriam Cardozo, “Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos. El estado del arte”, p. 44.

⁷ OEA (2015), Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

impuestos, presupuestos de ingresos y gastos, deuda pública, empleo, salarios y tarifas de servicios públicos, entre otros.⁸

La gestión social también implica políticas y procedimientos que, en este caso, intentan mejorar las condiciones de vida de la población en torno a los principales problemas sociales: desigualdad, pobreza, marginación, salud, educación, seguridad social, vivienda, etcétera. Estos se vinculan de manera directa con algunas variables macroeconómicas como empleo, salarios y precios, por lo que la gestión social, que redistribuye los recursos obtenidos mediante mecanismos fiscales, debe estar coordinada con la económica, en que se produce la primera distribución del ingreso en el mercado laboral entre empresarios, funcionarios y demás trabajadores. Juntas promueven el desarrollo basado en el crecimiento, la equidad y el bienestar social. Por su relevancia, la política educativa, de salud y de vivienda, a pesar de formar parte de la política social en general, han sido, a menudo, tratadas por separado, reduciendo el ámbito de lo social de manera fundamental a la lucha contra la pobreza.⁹

La gestión ambiental ha sido la última en aparecer en el escenario de la gestión pública debido al aumento de los problemas en ese sector, que actualmente se intenta revertir: cambio climático, contaminación de suelos, aire y agua; manejo de recursos peligrosos; deforestación; pérdida de biodiversidad, desaparición de especies, manejo de basura, acidificación de los océanos y reducción de la capa de ozono, entre los principales.¹⁰

Indudablemente, quedan sectores difíciles de ubicar en este marco tripartito, como las políticas de seguridad ciudadana o las de ciencia y tecnología, y también, el desafío metodológico que implica el estudio de sus interrelaciones.

II. Los órganos mexicanos de evaluación y sus niveles de autonomía

Como ya adelantamos, en México no todos estos sectores cuentan con órganos que apliquen evaluaciones, y los que existen tienen diferentes grados de autonomía funcional, en relación con su figura jurídica y atribuciones: ofici-

⁸ Oliver Blanchard, *Macroeconomía*.

⁹ Myriam Cardozo, *op. cit.*

¹⁰ Semarnat, "Informe de la situación del medio ambiente en México".

nas de alguna secretaría del gobierno central, organismos públicos desconcentrados, descentralizados y autónomos.

El tema ha sido objeto de muchas discusiones que parten de la idea que la evaluación externa debe ser llevada a cabo por órganos ajenos a la propia administración pública encargada de ejecutarlos. El menor grado de autonomía se logra con un organismo desconcentrado, que recibe tareas delegadas por autoridades superiores a las que permanece subordinado. Es el caso de algunos órganos de evaluación en estados como Quintana Roo o Querétaro.

Los organismos descentralizados son creados por ley o decreto del Presidente, cuentan con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en sus decisiones pero sus autoridades son nombradas por el Poder Ejecutivo. En varios casos ésta ha sido la figura jurídica empleada al momento de la creación de algunos órganos de evaluación: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, hoy Ciudad de México (Evalúa CDMX), Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado de México, entre otros.

Pero diferentes actores políticos y sociales han considerado conveniente su mayor autonomía, por lo que el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango y los dos primeros antes mencionados son o están actualmente en proceso de volverse Órganos Constitucionales Autónomos (OCA). Estos OCA nacieron hace unos 50 años en algunos países desarrollados y México los ha incluido desde 2013. Son órganos que gozan de autonomía presupuestal y de gestión, sin subordinación a ninguno de los tres poderes clásicos, que realizan algunas tareas antes efectuadas por los gobiernos centrales,¹¹ en pos de mayor especialidad técnica e imparcialidad política en los más amplios temas. Se trata de una especie de descentralización de funciones en grado extremo.¹² Sin embargo, algunos autores consideran que, en la práctica han tenido sesgos políticos evidentes en la búsqueda de equilibrios entre los grupos de poder y consideran que su desempeño no ha sido mejor al centralizado, aunque podría serlo si estas agencias realmente tomaran decisiones independientes y los grupos de poder no

¹¹ Pedro Salazar Ugarte, *El poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*.

¹² Filiberto Ugalde Calderón, “Órganos constitucionales autónomos”, pp. 253-264.

las pudieran cancelar.¹³ Otros especialistas, definitivamente, proponen que se les deje de crear hasta que se realice una evaluación a fondo de sus resultados¹⁴ o un debate público al respecto¹⁵ a pesar de considerar que los efectos son variados, destacando como exitoso el mecanismo empleado para la integración de la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece).¹⁶ Dussauge¹⁷ sostiene que en lugar de valorar su aportación ha habido una tendencia a la realización de críticas o mitos en torno de su origen, atribuciones y desempeños.

La excepción que implica su autonomía frente a la tradicional división de poderes, propuesta desde Aristóteles y Montesquieu, y recogida en la Constitución de 1917, ha sido objeto de muchas polémicas. Algunos autores consideran que se trata de un cuarto poder, de lo contrario, habría que considerarlos parte del poder Ejecutivo, contraviniendo la teoría de su composición unipersonal (Art. 80 Constitucional). Este nuevo poder, junto con el Judicial, sería contramayoritario, no elegido por el voto popular como el Ejecutivo y el Legislativo, y sus integrantes durarían más tiempo en el cargo para dar estabilidad y fortaleza a su capacidad técnica.¹⁸

Hasta la llegada al poder del presidente Andrés M. López Obrador en 2018, se habían creado 10 OCA a nivel federal, siete de ellos en el sexenio pasado, dos de los cuales eran órganos de evaluación. Por su parte, el Art. 46 de la Constitución Política de la Ciudad de México¹⁹ también ha creado siete OCA, uno de ellos dedicado a la evaluación. Velázquez²⁰ discutía si estos se consolidarían o se subordinarían al poder Ejecutivo y veía como un riesgo su reducción salarial en el marco de la austeridad planeada por el nuevo gobierno.

¹³ Christopher Ballinas, “El laberinto de la soledad de los órganos autónomos”.

¹⁴ Alfonso Pérez Daza, “Los órganos constitucionales autónomos”.

¹⁵ Marco A. Zeind, “Poder ejecutivo y órganos constitucionales autónomos: dos lecturas de la división de poderes”.

¹⁶ Luis E. Velázquez, “Órganos autónomos: contrapeso o sometimiento”.

¹⁷ Mauricio Dussauge, “Mitos y realidades de los organismos constitucionales autónomos mexicanos”, pp. 225-245.

¹⁸ José F. Ruiz, “Los órganos constitucionales en México: una visión integradora”, *op. cit.*

¹⁹ Constitución Política de la Ciudad de México.

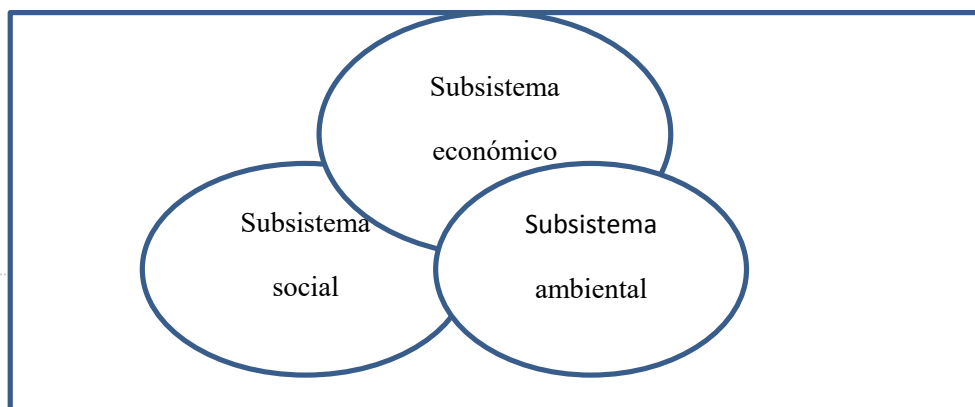
²⁰ Luis Velázquez, *op. cit.*

III. La evaluación de la gestión pública federal mexicana

La gestión pública federal mexicana comenzó a ser evaluada sistemáticamente a partir de 2001, impulsada por recomendaciones internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo), un contexto político de reciente alternancia partidista en los diferentes ámbitos de gobierno y la influencia de los enfoques teóricos ya referidos.²¹

Evaluar el desempeño de la gestión pública en su conjunto, como se mencionó, es más que evaluar, de manera separada, las acciones y los programas desarrollados en los tres campos de intervención pública señalados. Representada sistémicamente (Gráfica 1), la gestión pública constituye el sistema principal que queremos estudiar, pero está conformada, básicamente, por tres subsistemas fuertemente interrelacionados, con diferentes jerarquías y recursos, entre cuyos objetivos y acciones puede haber tanto sinergias como contradicciones. Así, por ejemplo, los temas de empleo, salarios y precios involucran lo económico y lo social; la educación tiene efectos sociales, pero también económicos; la sustentabilidad implica a los tres (Gráfica 1).

Gráfica 1: Representación de la gestión pública interna como sistema



Fuente: elaboración propia.

²¹ Myriam Cardozo, *op. cit.*

Este fenómeno se produce también entre los programas y acciones que se desarrollan en cada subsistema, donde es posible encontrar complementariedades, pero también duplicidades. En suma, los resultados de la gestión pública no son la simple suma de lo obtenido en cada campo, ni el de cada uno de estos se obtiene por adición de los logrados por sus programas y acciones; es el resultado de un complejo sistema donde la articulación y coordinación de los componentes debería jugar un papel trascendente.²² En consecuencia, su valoración adecuada no se puede lograr con métodos simples.

Dada la complejidad antes referida y el limitado desarrollo de metodologías *ad hoc* (provenientes de las ciencias de la complejidad y enfoques de evaluación contributivos,²³ por ejemplo), que superen los tradicionales experimentos y cuasiexperimentos que aíslan los efectos por programas, en este primer artículo nos limitamos a analizar cada sector mexicano por separado a partir de la información documental disponible, siendo conscientes de que tienen pesos relativos y recursos diferentes para la gestión del conjunto hacia el desarrollo sustentable y de las interrelaciones omitidas entre ellos, cuyo tratamiento requerirá investigaciones más prolongadas y profundas. Su presentación se organiza en función del nivel de desarrollo que la evaluación ha logrado en cada uno de ellos, empezando por el sector mexicano más avanzado. A estas habría que agregar las evaluaciones realizadas a los tres sectores por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), como parte del gobierno central federal.

III.1. La evaluación en el campo social

Aunque existen antecedentes aislados, desde 2001, México ha desarrollado su más amplia experiencia evaluativa en el sector de desarrollo social, bajo la coordinación original de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y posteriormente del Coneval, creado para consolidar la medición de la pobreza y la evaluación de políticas y programas sociales. Se trata, en lo fundamental, de evaluaciones relacionadas con la gestión de los programas que atienden problemas de desigualdad, pobreza y oferta de servicios sociales básicos.²⁴

²² Fabián Repetto, “La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina”, p. 24.

²³ V. al respecto Ester García y Myriam Cardozo, “Evaluación de impacto: más allá de la experimentación”, pp.65-91

²⁴ Myriam Cardozo, *op. cit.*

El Coneval nació en 2006 como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, de conformidad con el artículo 81 de la Ley General de Desarrollo Social, publicada en 2004 y reformada por última vez en 2018.²⁵ En tanto organismo descentralizado, se ha regido por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (recientemente modificada en 2019),²⁶ pero en el sexenio pasado se avanzó en el otorgamiento de mayor autonomía para dicho Consejo.

Efectivamente, en febrero de 2014 se realizó una modificación al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la que se le agregó el apartado C, que permitió la transformación del Coneval en un OCA. Sin embargo, a la fecha no se ha expedido la ley reglamentaria correspondiente, lo que ha mantenido en suspenso la aplicación de dicha modificación.

En relación con las implicaciones de este cambio, formalmente significa una mayor autonomía frente al poder Ejecutivo, respaldada a nivel constitucional, que muchos consideramos una evolución deseable; pero, en los hechos, flotan muchas dudas en el medio, como las expresadas a propósito de los OCA en general y especialmente las promovidas por el propio Coneval. La razón fundamental es que se modifica la integración y el procedimiento de designación de los integrantes del Consejo (Cuadro 1).

Como se observa en el Cuadro 1, el artículo 26 constitucional reduce el número de integrantes del Coneval y modifica los requisitos para ocupar cada cargo: ya no se exige que sean académicos reconocidos, no se solicita experiencia en evaluación, sino sólo en desarrollo social y, en cambio, se agrega la ausencia de un trabajo político partidista y/o electoral, con la intención de liberar a la evaluación de interferencias políticas. De igual manera, se modifican el resto de las características, trasladando la responsabilidad de la designación de los integrantes del poder Ejecutivo al Legislativo, lo que ha generado el temor de que su fundamento sea más político que profesional y que el trabajo de evaluación se vea afectado. En particular, el Coneval consideraba que, hasta 2015, había gozado informalmente de autonomía y veía riesgos de perderla en la práctica después de su reconocimiento formal. Su secretario ejecutivo ha expresado que los motivos por los que considera que han venido funcionando con una autonomía “de hecho” son:

²⁵ Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

²⁶ *Loc. cit.*

Cuadro 1. Características del Coneval antes y después de su modificación constitucional

Característica	Como organismo descentralizado	Como órgano constitucional autónomo
Mecanismos de designación de sus miembros.	Serán designados por la Comisión Nacional de Desarrollo Social a través de una convocatoria pública cuya responsabilidad será del Secretario Ejecutivo.	Serán nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. El nombramiento podrá ser objetado por el presidente en un plazo de diez días hábiles.
No. de integrantes.	8	7
Composición y duración.	- Titular de la Secretaría de Desarrollo Social o quien éste designe. - Secretario Ejecutivo designado por el Ejecutivo Federal. - 6 investigadores académicos: 4 años.	- Presidente: 5 años. - 6 Consejeros (renovables de forma escalonada: cada 4 años serán ratificados o sustituidos los 2 consejeros de mayor antigüedad).
Reelección.	La mitad de los integrantes académicos pueden ser reelectos.	Sí, una vez tanto los consejeros como el presidente.
Requisitos de elegibilidad.	Ser o haber sido miembros del Sistema Nacional de Investigadores, con amplia experiencia en la materia y que colaboren en instituciones de educación superior y de investigación inscritas en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.	Ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional; tener experiencia mínima de 10 años en materia de desarrollo social, y no pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular.
Remoción.		El presidente sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título IV de la Constitución.

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el capítulo II de la Ley General de Desarrollo Social.

(...) el compromiso y desempeño de sus consejeros; el carácter democrático de los gobiernos desde 2006; el respeto de los presidentes de la República, secretarios de desarrollo social y miembros del Congreso durante este periodo; la capacidad técnica de la institución y el alto grado de responsabilidad de sus funcionarios.²⁷

Para agravar más el problema, la reforma previó que primero se renovara el Consejo (con un plazo de 60 días a partir de su publicación, el 10 de febrero de 2014) y luego se expidiera la nueva ley que lo regiría, señalando, entre otros, sus procedimientos de designación (con un plazo de 120 días a contar desde la misma fecha que el anterior). Pero ningún plazo se cumplió.

La mencionada reforma debería servir para consolidar los avances y redireccionar los actuales procesos de evaluación hacia una mayor profundización de los trabajos y utilización de sus resultados en los términos señalados por Cejudo; en cambio, ha ampliado sus funciones para que se encargue de coordinar la evaluación de estados y municipios, sin lograr los objetivos anteriores:

Tras la reforma constitucional, no estamos solo ante la creación de un nuevo órgano autónomo, sino ante la oportunidad de reforzar una política pública en materia de evaluación para el conjunto del Estado mexicano, que lleve a una toma de decisiones más acertada en el diseño de los programas presupuestarios, que ayude a resolver los problemas de falta de coherencia entre políticas públicas, que vuelva realidad la promesa de que las asignaciones presupuestales tomen en cuenta los hallazgos de las evaluaciones, que facilite la rendición de cuentas sobre la sustancia de la acción gubernamental, y que, en suma, lleve a mejores políticas, con mejores resultados para los ciudadanos.²⁸

A la fecha, la situación es que, por falta de la ley reglamentaria y de la definición de un procedimiento para la renovación de los integrantes del Coneval, los mismos han continuado en sus cargos que, según la LGDS que los regía, hace varios años deberían haberlos dejado. La última información que se dispuso fue de un proyecto de ley que estaba siendo analizado en las Comisiones del Senado en 2015. Debido a las dudas formuladas, el Coneval no ha

²⁷ Gonzalo Hernández Licona, “Coneval como órgano autónomo en los hechos”, p. 197.

²⁸ Guillermo Cejudo, “Implicaciones de la autonomía constitucional del Coneval”, p. 2.

impulsado la nueva ley y tampoco el nuevo gobierno parece estar haciéndolo. En síntesis, la situación ha cambiado sólo en el plano formal; en el real, únicamente ha provocado una demora de la renovación prevista en el marco tanto de la normatividad anterior como de la nueva.²⁹

Un indicador para conocer la relevancia que en los hechos tiene el Coneval, es revisar su presupuesto en comparación con otros OCA y también su evolución. El primer aspecto lo muestra con una importancia intermedia entre la Cofece y el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI) con base en el presupuesto autorizado (Cuadro 2), pero los datos difieren mucho al referirse al presupuesto ejercido (Cuadro 3): su evolución muestra

Cuadro 2. Presupuesto autorizado del Coneval y otros OCA seleccionados, 2016

OCA	Presupuesto (en millones de pesos)
Cofece	478
Coneval	634
INAI	937
INEE	1,000
INE	15,400

Fuente: Carlos F. Matute, “Los órganos constitucionales autónomos”.

Cuadro 3. Presupuesto ejercido en el Coneval

Año	Monto (en miles de pesos)	Deflactor del PIB	Monto deflactado (en miles de pesos)	Incremento porcentual
2013	211,009.60	100.0	211,009.60	
2014	255,444.40	104.4	244,678.54	15.96
2015	371,936.20	107.2	346,955.41	41.80
2016	397,150.60	113.0	351,460.70	01.30

Fuentes: Coneval, Informe de Rendición de Cuentas 2006-2012, Coneval Cuenta Pública 2013, 2014, 2015, 2016.

²⁹ Al aprobarse la reforma en 2014 tres consejeros estaban ya acabando su mandato.

un aumento en 2015 (41.80% en precios constantes con base en 2013), año inmediato posterior a la reforma, pero en 2016 éste es mínimo (1.30%).

En julio pasado, el Secretario Ejecutivo del Coneval manifestó que los recortes solicitados en el marco del programa de austeridad gubernamental y el presupuesto reservado por la Secretaría de Bienestar (48.7 millones de pesos, 49.2% del total autorizado en la partida para contratar estudios e investigaciones) “(...) implicarían que la institución prácticamente deje de funcionar en las próximas semanas”.³⁰

En cuanto a los procesos desarrollados por el Coneval en el período iniciado en diciembre de 2012 (Cuadro 4), continúa la evaluación de un relevante número de programas, aunque con una reducción de 15% respecto del período anterior (un promedio de 106 después de 2012, frente a 124 anterior), tal vez debido a las compactaciones realizadas. Por otra parte, se percibe menos profundidad en los trabajos al reducirse el número de evaluaciones de impacto (de un promedio de 3 anuales antes de 2012 a sólo 2 en los siguientes cinco años); mientras recientemente proliferan las fichas de monitoreo, de míni-

Cuadro 4. Datos sobre evaluaciones y su uso

Años	Programas evaluados	Evaluaciones de impacto	ASM
2007-2008	119	3	
2008-2009	150	6	930
2009-2010	108	3	871
2010-2011	130	2	413
2011-2012	113	1	471
2012-2013	80	3	641
2013-2014	110	0	260
2014-2015	110	0	279
2015-2016	127	0	480
2016-2017	127	1	463
2017-2018	103	1	243
2018-2019	82	0	368

Fuente: elaboración propia con información de la página web del Coneval.

³⁰ Gonzalo Hernández Licona, “Por una austeridad mejor implementada: CONEVAL”, días después, el 22 de julio de 2019, fue reemplazado por el Dr. José Nabor Cruz Marcelo.

ma extensión y elaboradas en forma interna. Las evaluaciones (de diseño, por ejemplo) han tendido a ser contratadas por adjudicación directa con base en el antepenúltimo párrafo del primer artículo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público,³¹ reduciendo sensiblemente los concursos por invitación, que brindan más oportunidades de participación a los evaluadores.

Como resultado de los procesos 2012-2019 se acordó un promedio anual de 390 Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), frente a los 671 del período previo, de los cuales 153 fueron cancelados en 2012-2016.³² Dichos ASM deberían incidir para producir mejoras en los programas que permitieran obtener mayores impactos; pero, en la medida en que estos, sólo excepcionalmente, se han evaluado, podemos referir la evolución de indicadores agregados relativos a la pobreza del país que se busca reducir (véase Cuadro 5).

El Cuadro 5 muestra, con datos oficiales, que la población en pobreza aumentó entre 2012 y 2014, para luego disminuir en 2016 a 43.6%, siguiendo la tendencia de la pobreza moderada, ya que la pobreza extrema se ha reducido en cada medición, al igual que las carencias. Entre estas últimas, la más importante es la referida al acceso a la seguridad social con la creación del Seguro Popular. En cambio la población vulnerable por ingresos aumentó entre 2012 y 2014 y casi se mantiene para 2016. Sin entrar a discutir problemas de medición, se identifica un cierto nivel de mejora en la situación, que se mues-

Cuadro 5. Información sobre pobreza y vulnerabilidad.
(en porcentaje de la población total)

Años	Pobreza	Pobreza moderada	Pobreza extrema	Tres o más carencias sociales	Carencias en seguridad social	Vulnerabilidad por ingresos
2012	45.5	35.7	9.8	23.9	61.2	6.2
2014	46.2	36.6	9.5	22.1	58.5	7.1
2016	43.6	35.9	7.6	18.7	55.8	7.0

Fuente: Comunicado de prensa 09 de el Coneval del 30/08/2017.

³¹ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

³² Coneval (varios años), “Informes de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de los programas y acciones federales de desarrollo social”.

tra poco satisfactorio frente a los 6,491 programas y acciones de desarrollo social implementados por los tres niveles de gobierno,³³ así como el número de evaluaciones aplicadas y de ASM cumplidos.³⁴

En el sexenio de Enrique Peña Nieto, la principal estrategia innovadora de la lucha contra la pobreza fue la Cruzada Contra el Hambre. En su caso, se aplicó una evaluación estratégica para analizar la coordinación interinstitucional y la participación comunitaria.³⁵ Se concluyó que ésta había hecho contribuciones importantes a la política social y que, en algunos casos, se había logrado que la atención a las carencias de las personas en pobreza extrema ocurriera de manera más coordinada, con la participación de estados y municipios, mientras que algunos Comités de Participación Ciudadana dejaron de reunirse ante su limitada posibilidad de incidencia en las decisiones. Tampoco en este caso se cuenta con una evaluación de impacto que nos permita conocer el resultado sustantivo alcanzado.

Como puede verse, la evaluación realizada en este sector se concentra casi exclusivamente en la gestión de los programas presupuestarios, sin medir su impacto; sólo se han emitido ocho documentos titulados “Evaluación de Políticas”,³⁶ que revisan estrategias más generales, como las dirigidas a la protección social, la seguridad alimentaria o el Ramo 33. A pesar de esto y de los problemas manifestados en torno a la austeridad financiera actual, el Consejo ha logrado consolidarse y cuenta con un importante nivel de legitimidad en el medio.

Por otra parte, como ya fue dicho, el campo de lo social no se reduce sólo al combate a la pobreza, sino que incluye servicios fundamentales como los de educación, salud o vivienda. En particular, la sociedad mexicana resultó afectada por las reformas estructurales aprobadas en el sexenio de Peña Nieto, que incluyeron a la reforma educativa como una de las más sensibles. En relación con ésta se contó con otro órgano de evaluación, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

³³ Coneval, “Inventario nacional de programas y acciones de desarrollo social”.

³⁴ Coneval (2014 y 2016), “Informes de evaluación de la política social en México”, y Coneval, “Comunicado de prensa 09”.

³⁵ Guillermo Cejudo, Cynthia L. Michel, Daniel Álvarez y Roberto Zedillo, “Evaluación de la coordinación interinstitucional y de la participación comunitaria en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre”.

³⁶ Coneval (2010-2018), “Evaluación de políticas”.

Este Instituto fue creado por decreto presidencial³⁷ como un organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública (SEP), en 2012 se modificó a organismo descentralizado no sectorizado y en 2013 se transformó en un organismo público autónomo (fracción IX del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), con personalidad jurídica y patrimonio propio, con la finalidad de evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional tanto en escuelas públicas como privadas, en los niveles de preescolar, primaria, secundaria y media superior.³⁸ Sus características aparecen en el Cuadro 6; aunque con diferencias en número de integrantes o duración, son bastante similares a las presentadas en el caso de Coneval después de su modificación. En cambio su presupuesto en 2016 fue 58% superior al del Coneval (Cuadro 2).

Cuadro 6. Características del INEE

Característica	Como órgano público autónomo
Mecanismos de designación de sus miembros.	El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, que designará al integrante que deba cubrir una vacante por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes o, durante los recesos de ésta, de la Comisión Permanente. Su Presidente será nombrado por voto mayoritario de tres integrantes de la Junta.
Número de integrantes.	5
Composición y duración.	Consejeros integrantes de la Junta: 7 años (renovables de forma escalonada).
Reelección	Sí, una vez.
Requisitos de elegibilidad.	Los integrantes de la Junta de Gobierno deberán ser ciudadanos mexicanos con título profesional y contar con capacidad y experiencia mínima de 10 años en las materias de la competencia del Instituto y no haber ocupado un conjunto de cargos durante los tres años previos al día de su postulación como secretario o subsecretario de estado, gobernador de algún estado, dirigente de un partido o asociación política, entre otras.
Remoción.	Sólo por causa grave en los términos del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Fuente: Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2013 (reformada en 2017).

³⁷ Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicado el 8 de agosto de 2002 en el *Diario Oficial de la Federación*.

³⁸ Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicada el 11 de septiembre de 2013 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 27 de enero de 2017.

Puesto que el objetivo del INEE no incluyó la evaluación de los programas presupuestarios, ésta continuó a cargo del Coneval. En cambio, el Instituto realizó Evaluaciones del Servicio Profesional Docente, incluyendo ingreso (educación básica y media superior), promoción (básica y media superior) y desempeño (básica, media superior y directores y asesores técnicos pedagógicos), con el objetivo de mejorar la calidad de la educación. También presentó reportes sobre las condiciones básicas en las que se desarrolla la enseñanza y el aprendizaje y elaboró bases de datos. En 2016, realizó una encuesta para valorar las condiciones de operación, el funcionamiento de los distintos tipos de plantel y aspectos relacionados con la implementación del Marco Curricular Común en la Educación Media Superior. Nuevamente, nos falta conocer su impacto: si provocó la impartición de mejores clases y el mayor aprovechamiento del alumnado.

El INEE enfrentó la oposición del magisterio disidente a la reforma educativa, congregada en torno de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), en estados altamente vulnerables como Chiapas y Oaxaca. Esto, entre otras razones, dificultó su consolidación y después de muchos debates y negociaciones, el nuevo gobierno resolvió su disolución en abril de 2019.

Finalmente, en materia de salud y vivienda, no se cuenta con un órgano especializado a pesar de su importancia y la extensa experiencia que el primero de estos sectores tiene en el manejo de indicadores de monitoreo; en consecuencia, sus evaluaciones de programas siguen siendo realizadas por el Coneval.

III.2. La evaluación del medio ambiente

En el sector ambiental, persisten múltiples problemas relevantes como la excesiva explotación de recursos naturales, el cambio climático, la contaminación, la insuficiente regulación de zonas protegidas o de especies en peligro de extinción, entre otras.³⁹ Si bien, en el periodo presidencial de Peña Nieto no hubo cambios sustantivos en las políticas aplicadas al sector ambiental, las reformas estructurales podrían haberlo afectado, especialmente las relativas a la industria energética.⁴⁰

³⁹ Semarnat (2012), *op. cit.*

⁴⁰ Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (Cemda, s/f), “Posibles impactos ambientales y sociales de la reforma energética”.

En materia de programas presupuestales, su evaluación sigue a cargo de del Coneval y de la SHCP, a pesar de que en el sector se piensa que es inadecuado que se les aplique una evaluación diseñada para programas sociales.⁴¹ Al interior del sector, se ha formado un órgano responsable de las evaluaciones exclusivamente en uno de los temas medioambientales más graves y urgentes. Se trata de la Coordinación de Evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático (en adelante, Coordinación), creada en 2015 como parte del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) para evaluar los objetivos de adaptación y mitigación, y prevista en la Ley General de Cambio Climático, aprobada en 2012.⁴²

A pesar de que no se trata de un organismo autónomo, tiene funciones similares al Coneval en su tema específico: es responsable de la evaluación periódica y sistemática de la política nacional de cambio climático, para lo cual puede realizar evaluaciones directamente o con el apoyo de organismos evaluadores independientes, ya sean instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas; y emitir recomendaciones a los integrantes del Sistema Nacional de Cambio Climático (incluye a los gobiernos de las entidades federativas y los municipios) y al Ejecutivo federal.

Se integra también en forma similar: por el titular del INECC y seis Consejeras y Consejeros Sociales, representantes de la comunidad científica, académica, técnica e industrial, los que son designados por cuatro años por la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático. En 2017 la Coordinación publicó la convocatoria para incorporar dos nuevos consejeros sociales en sustitución de igual número de renunciadas.⁴³

Se previó que los recursos de la Coordinación provengan del presupuesto público y de las agencias nacionales e internacionales y se estimó que se requerirían \$1 765,000 en 2015 y \$5 730,000 en 2016,⁴⁴ pero se carece de datos

⁴¹ Entrevista realizada a funcionarios responsables de la evaluación en Semarnat, 13 de octubre de 2015.

⁴² Ley General de Cambio Climático, publicada el 6 de junio de 2012 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 13 de junio de 2018.

⁴³ Convocatoria para seleccionar a dos Consejeros Sociales para integrarse a la Coordinación de Evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático, publicada el 12 de junio de 2017 en el *Diario Oficial de la Federación*.

⁴⁴ Coordinación de Evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático, “Programa de trabajo 2015-2018”.

más recientes. Se trata de menos del 1% del presupuesto del Coneval y del INEE en 2016 (Cuadro 2).

En 2015 y 2016, la Coordinación se propuso la elaboración de un diagnóstico del estado de la política en cuestión (estrategias 1.1 y 1.2 de su plan de trabajo 2015-2018). La realización de evaluaciones (previstas en las estrategias 1.3 y 1.4) incluyeron: el Anexo Transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación en la materia (AT-CC) y el Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018 (PECC), cuyos informes se publicaron en 2017;⁴⁵ mientras que la evaluación de intervenciones gubernamentales seleccionadas y otras de carácter estratégico fueron previstas para 2017-2018, pero no se dispone de datos actualizados al respecto.

La primera evaluación buscó conocer si los recursos presupuestales disponibles eran congruentes con los objetivos de la Política Nacional de Cambio Climático. Se encontró que ninguna de las instancias establecidas en la LGCC realizaba el diseño, la integración y el seguimiento del AT-CC bajo un esquema de planeación y coordinación transversal; en consecuencia, se concluyó que se desconocía si los recursos presupuestales previstos para el periodo 2013-2017 se destinaban o no a acciones relevantes para la mitigación o adaptación al cambio climático. La segunda evaluación tuvo por objetivo valorar si el diseño, los procesos y los resultados del PECC contribuyeron al logro de los objetivos de la política correspondiente. En sus resultados, se retoma la conclusión del AT-CC, se resalta la necesidad de fortalecer la transversalidad de las acciones de gobierno para atender con eficacia y eficiencia los efectos derivados del cambio climático, y se señala que en marzo de 2017 se encontró que sólo el 43% de las líneas de acción logró sus metas programadas.

En consecuencia, este reciente sistema de evaluación constituye un avance importante en su materia, que todavía no se puede considerar consolidado: ha informado de las dificultades encontradas para impulsar la política correspondiente, pero aún se desconoce su impacto en el medio. Además, no evalúa políticas y programas destinados a la atención del resto de los problemas ambientales.

⁴⁵ Resultados y recomendaciones de la evaluación estratégica del Anexo Transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación en materia de Cambio Climático y Resultados, y recomendaciones de la evaluación del Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018, publicado el 11 de diciembre de 2017 en el *Diario Oficial de la Federación*.

III.3. La evaluación económica

En el plano económico, las reformas estructurales del sexenio 1912-1918 modificaron significativamente las políticas en curso. Sus objetivos explícitos incluyeron: a) en la laboral, flexibilizar el mercado de trabajo, aumentar la formalidad y facilitar el empleo, sobre todo a jóvenes y mujeres; b) en la de competencia económica, regular la relación entre las empresas y proteger al consumidor; c) en la de telecomunicaciones y radiodifusión, se reiteró el objetivo anterior en este caso concreto y se pretendió reducir las tarifas para los consumidores; d) en la hacendaria, se trató de incrementar la recaudación de impuestos; e) en la financiera, promover mayor disponibilidad de crédito bancario para empresas y hogares; f) en la energética, aumentar la inversión con el fin de lograr crecimiento económico, mayor nivel de empleo y garantizar el abasto en precios competitivos de los energéticos (petróleo, gas natural y electricidad).⁴⁶

Frente a este cúmulo de objetivos podría señalarse otra lista de problemas no atendidos (aumento de salarios reales) o resultados no logrados (incrementos importantes en los precios de gasolina y gas natural), a los que se deberían agregar los relativos al comercio exterior (renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte/Tratado México-Estados Unidos-Canadá y apertura de las relaciones comerciales con otros países).

Si bien el Coneval y la SHCP realizan evaluaciones de programas de este sector, las políticas macroeconómicas justificarían con creces la constitución de un órgano específico que las evalúe y rinda cuentas. A diferencia, entonces, de los casos revisados, la evaluación económica, especialmente afectada por las reformas estructurales ya señaladas, rara vez es realizada o al menos difundida por las instituciones gubernamentales (Banco de México, Instituto Federal de Telecomunicaciones, etcétera) que se limitan a la publicación de la evolución de algunos indicadores producidos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). En consecuencia, los análisis disponibles provienen de sectores no gubernamentales (la academia, la prensa o las organizaciones sociales) y van desde los muy críticos⁴⁷ hasta los muy complacien-

⁴⁶ Armando Osorno y Blanca Zenteno, *Reformas estructurales en México. Reflexiones en materia fiscal-hacendaria, educativa, electoral y constitucional en el sector de hidrocarburos*.

⁴⁷ Ángel De la Vega *et al.*, “Las reformas energéticas en México: contenido, resultados preliminares, desafíos”.

tes.⁴⁸ Valoraciones tan opuestas refuerzan la idea de que valdría la pena crear un organismo independiente que evaluara, lo más objetivamente posible, la política económica del gobierno.

IV. La evaluación de la gestión pública local

Además de la autonomía funcional de la evaluación de la gestión federal que hemos revisado, también existe una descentralización a nivel territorial en entidades federativas y municipios reconocida por la Constitución en sus artículos 40, 41, 115 y 122. Con base en ello, el Coneval⁴⁹ reporta que, desde 2013, las 32 entidades han establecido, normativamente, un área responsable de coordinar o realizar la evaluación de las políticas y programas, y definido sus características, aunque se percibe una gran heterogeneidad en sus formas jurídicas y desempeños.

La mayoría de las entidades (19 aproximadamente) sigue realizando la evaluación mediante alguna oficina del gobierno estatal central (Guanajuato, Chihuahua, Campeche, etcétera), mientras otras han optado por crear organismos desconcentrados (Quintana Roo y Querétaro), descentralizados (CDMX, Estado de México y Chiapas) y autónomos (Durango y CDMX en proceso) (Cuadro 7). Las entidades han conformado la Red Nacional de Instancias Estatales de Monitoreo y Evaluación que desde 2018 es coordinada por Durango.

El órgano evaluador de Durango es el único reconocido como OCA por su Constitución Política desde 2016 encargado de normar, realizar y coordinar las evaluaciones de las políticas y programas públicos de los tres poderes del Estado, los entes autónomos, los municipios y las entidades de la administración pública paraestatal y paramunicipal. En 2017 el Coneval consideró que tuvo un retroceso en materia de padrones y reglas de operación, pero realizó 13 evaluaciones, en 2018 hizo 44 y en 2019 incluyó 22 en su programa (a la fecha ya ha finalizado un número superior).

La CDMX, por su parte, aprobó su Constitución Política en 2017, incluyendo la creación de siete OCA (Art. 46), entre los cuales figura el Consejo

⁴⁸ Deloitte México, “Entrevista con Andrés Garza, Gerente de Análisis Económico”.

⁴⁹ Coneval, “Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2017”.

de Evaluación de la CDMX (Art. 47), de carácter especializado, imparcial, con autonomía técnica, de organización y gestión, personalidad jurídica, patrimonio propio y capacidad para ejercer su presupuesto, entre sus principales características. Una vez que se apruebe su ley reglamentaria será el encargado de la evaluación de políticas, programas y acciones que implementen los entes de la administración pública y las alcaldías en materia de desarrollo económico, social, urbano y rural, de seguridad ciudadana y medio ambiente, así como de formular recomendaciones vinculantes.

En cuanto a los desempeños estatales, entre 2011 y 2017 el Coneval ha elaborado el Índice de Monitoreo y Evaluación (última columna del Cuadro 7). En 2017 informó que desconocía si, en los estados de Colima, Michoacán y Sonora, el área de evaluación continuaba en operación. Según su estudio, los estados que lograron mayor avance fueron el de México, seguido de Morelos, Hidalgo y la Ciudad de México; y los que habían retrocedido o carecían de información en su portal eran Aguascalientes, Chiapas, Colima, Guerrero, Michoacán y Tabasco.

En 2016, el Coneval realizó también un diagnóstico de los municipios capitales⁵⁰ que desde 2008 están obligados por la Constitución (Art. 134) a evaluar sus resultados, al igual que los otros dos ámbitos de gobierno. Además, desde 2015, la ley General de Contabilidad Gubernamental⁵¹ facultó al Coneval para emitir criterios para la evaluación de los recursos federales ministrados a las entidades federativas y municipios. Sus índices, aunque todos disponen de algún elemento de monitoreo y evaluación, están bastante por debajo de los revisados en los estados y varían entre Guadalajara, Jalisco (35.2) y Chilpancingo, Guerrero (0), ubicándose sólo dos en avance alto y cinco en medio-alto. En años subsiguientes se pueden ubicar en Internet algunos programas anuales de evaluación como los de los municipios de León en Guanajuato (2017); San Luis Potosí (2018) y Santa Catarina (2019), en San Luis Potosí; Naucalpan (2018), Nezahualcóyotl (2018) y Metepec (2019), en el Estado de México, entre otros.

⁵⁰ Coneval, “Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en los municipios capitales 2016”.

⁵¹ Ley General de Contabilidad Gubet.

Cuadro 7. Órganos de evaluación establecidos en algunas entidades federativas
(en orden de fecha de creación e índice de desempeño)

Año de creación órgano especializado	Entidad Federativa	Nombre	Forma jurídica	Índice de Monitoreo y Evaluación 2017
2008	DF/CDMX	Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF (ahora de la Ciudad de México).	Organismo público descentralizado en vías de constituirse como organismo autónomo (Constitución Política de la CDMX, 2018).	94.4
Acuerdo de 2008	México	Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social.	Organismo público descentralizado, coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social.	91.7
2009	Aguascalientes	Consejo Estatal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.	Órgano ajeno a la operación de la política de desarrollo, con personalidad jurídica, autonomía técnica y de gestión.	61.1
	Chihuahua	Departamento de Planeación Estratégica y Evaluación de la Secretaría de Hacienda y Departamento de Evaluación y Sistemas de Información de la Secretaría de Desarrollo Social.	Gobierno central.	94.4
	Veracruz	Consejo Estatal de Evaluación y Fortalecimiento de Programas Sociales / Comité de Planeación para el Desarrollo de la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Finanzas y Planeación.	Gobierno central.	82.4
	Nuevo León	Consejo de Nuevo León para la Planeación Estratégica.		77.8
	Campeche	Dirección de Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social y Regional, Secretaría de Finanzas y Secretaría de la Contraloría.	Gobierno central.	77.8
	Baja California	Subsecretaría de Planeación y Presupuesto de la Secretaría de Planeación y Finanzas.	Gobierno central.	76.9

	Quintana Roo	Instituto de Evaluación del Desempeño y Comisión de Evaluación.	Organismo desconcentrado de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado.	76.9
2011	Sonora	Comisión Estatal de Desarrollo Social.	Órgano independiente de la estructura orgánica de una dependencia o entidad.	62.0
2013	Hidalgo	Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Finanzas y Administración/Unidad de Planeación y Prospectiva.	Gobierno central.	96.3
2013	Querétaro	Unidad de Evaluación de Resultados.	Órgano desconcentrado de la Secretaría de Planeación y Finanzas y de la Secretaría de Desarrollo Social.	87.
2014	Jalisco	Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas.	Órgano Auxiliar. No posee personalidad jurídica, pero en la práctica tiene autonomía técnica y de gestión.	98.2
2015	Tlaxcala	Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño la Secretaría de Planeación y Finanzas.	Órgano desconcentrado.	75.9
2015	Morelos	Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social.	Órgano técnico ajeno a la operación de la política o a los programas de desarrollo social, tiene personalidad jurídica, autonomía técnica y de gestión.	90.7
2015	Yucatán	Secretaría Técnica de Planeación y Evaluación.	Organismo Público Desconcentrado.	89.8
2015	Puebla	Dirección de Evaluación adscrita a la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Finanzas y Administración.	Gobierno central.	84.3
2017	Durango	Instituto de Evaluación de Políticas Públicas.	Organismo autónomo.	57.4
2019	Guanajuato	Consejo Estratégico de la Evaluación.	Gobierno central.	95.4

Fuente: elaboración propia con base en Coneval (2017).

V. Conclusiones y retos futuros

Los organismos encargados de la aplicación de la evaluación a la gestión pública federal, salvo la SHCP como parte del gobierno central, muestran avances institucionales muy diferenciados a los que se trató de dar mayor autonomía con distintos niveles de éxito: a) en materia social, contamos con un organismo público descentralizado al que en 2014 se decidió transformar en un OCA sin que aún se haya hecho realidad por falta de ley reglamentaria; en particular, en el área educativa, en 2013, el órgano evaluador pasó de ser un organismo descentralizado de la SEP a un organismo público autónomo, pero fue cancelado en 2019; b) en materia ambiental, se creó en 2015 una Coordinación dentro del INECC para el tema concreto del cambio climático, y c) en el plano económico no existe un órgano especializado de evaluación.

La mayor cantidad de evaluaciones del desempeño de la gestión federal por programas corresponde a temas sociales a cargo de el Coneval, pero aunque no se duda de la utilidad de evaluar diseños o monitorear indicadores de los programas presupuestales, sus hallazgos poco nos dicen sobre los resultados, que sólo se cubren en las evaluaciones de consistencia y resultados, aplicadas esporádicamente, y las de impacto, que ya casi no se efectúan. Además, salud y educación carecen de órganos especializados de evaluación.

Las reformas estructurales del sexenio 2012-2018, aunque se propusieron incrementar la transparencia (mayor autonomía y facultades al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, por ejemplo), integraron cambios de políticas y estrategias (no sólo de programas) que no constituyen el foco de atención de los actuales sistemas federales de evaluación. Aunque dichas reformas requieren de mayor tiempo para ser plenamente valoradas, ciertos resultados inmediatos contradicen diversas promesas, generan mucha incertidumbre sobre el futuro o presentan avances parciales. Estas muestran la conveniencia de contar con un órgano de evaluación especializado en temas económicos.

De igual manera, en materia ambiental, se requiere reforzar el trabajo realizado en torno de la evaluación del Cambio Climático y contar con un órgano que se encargue del conjunto de políticas y programas dirigidos a los variados y graves problemas ambientales utilizando criterios de evaluación específicos para el sector.

En materia de gestión pública estatal sólo existe un órgano con carácter de OCA y otro ya avanzado en su proceso, dos desconcentrados y tres descentralizados. Sus resultados muestran avances importantes (en cinco casos con índices superiores a 90 en una escala de 100 puntos), aunque algunos muestran pequeños retrocesos que es necesario cuidar; en cambio, los municipios, incluso a nivel de capitales de entidades, apenas en dos casos alcanzan niveles superiores a 34 y 35 puntos en la misma escala.

Por último, la gestión pública es más que un conjunto de programas organizados por sectores cuyas evaluaciones institucionales casi nunca valoran sus interrelaciones. Se trata de un trabajo complejo, pero necesario que, como se señaló, constituye una limitación del avance aquí expuesto.

En conclusión, se requiere de modificaciones profundas de los actuales sistemas de evaluación que incluyan el análisis y posible homologación jurídica de los actuales órganos de evaluación, la creación de otros necesarios (ej. en salud), el impulso de la apreciación en los municipios y estados rezagados, la valoración de las principales políticas y estrategias nacionales (no sólo de programas), el impacto de los programas presupuestales (no sólo sus procesos de diseño, operación y resultados) y las interrelaciones entre sectores y programas, de manera que contribuyan a mejorar en forma efectiva a la gestión pública.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

- Arellano, David (coord.). *Mas allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. México, CIDE, Cámara de Diputados, 2004.
- Barzelay, Michael. *The New Public Management. Improving research and policy dialogue*. N. York, University of California Press, Russell Sage Foundation, 2001.
- Blanchard, Olivier. *Macroeconomía*. Madrid, Pearson, 2017.
- Cardozo, Myriam. *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos. El estado del arte*. México, UAM-X, 2012.
- Cejudo, Guillermo (coord.). *Nueva gerencia pública*. México, Siglo XXI Editores, 2013.
- Crozier, Michel. *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires, Amorrortu, 1974.

- García, Roberto y Mauricio García (coords.). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. BID, 2010.
- Maldonado, Claudia y Cristina Galíndez (eds.). *Monitoreo, evaluación y gestión por resultados*. México, CIDE-CLEAR, 2013.
- Osborne, David y Ted Gabler. *La reinención del gobierno*. Buenos Aires, Paidós, 1994.
- Osorno, Armando y Blanca Zenteno. *Reformas estructurales en México. Reflexiones en materia fiscal-hacendaria, educativa, electoral y constitucional en el sector de hidrocarburo*. México, Piso 15 Editores, 2015.
- Repetto, Fabián (ed.). *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Guatemala, INDES, 2005.
- Salazar Ugarte, Pedro. *El poder Ejecutivo en la constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*. México, FCE, 2017.
- Semarnat. *Informe de la situación del medio ambiente en México*. México, Semarnat, 2012.

Electrónicas

- Ballinas, Cristopher. “El laberinto de la soledad de los órganos autónomos”. *Nexos*, julio de 2018. <https://www.nexos.com.mx/?p=38371> (consultado el 8 de julio de 2019).
- Cejudo, Guillermo. “Implicaciones de la autonomía constitucional de Coneval”. México, 2014. <http://rendiciondecuentas.org.mx/implicaciones-de-la-autonomia-constitucional-de-coneval/> (consultado el 23 de agosto de 2014).
- Cejudo, Guillermo, Cynthia L. *et al.* “Evaluación de la coordinación interinstitucional y de la participación comunitaria en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre”. 2016. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Evaluaci%C3%B3n%20CI%20y%20PS_010616%20\(1\).pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Evaluaci%C3%B3n%20CI%20y%20PS_010616%20(1).pdf) (consultado el 21 de febrero de 2019).
- Cemda (s/f). “Posibles impactos ambientales y sociales de la reforma energética”. 2018. <https://www.cemda.org.mx/posibles-impactos/> (consultado el 3 de junio de 2019).
- Coneval. “Evaluación de políticas”. 2010-2018. <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/EvaluacionPol%C3%ADticas.aspx> (consultado el 20 de enero de 2019).
- Coneval. “Informes de evaluación de la política social en México”. 2014 y 2016. <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/IEPSM.aspx> (consultado el 7 de marzo de 2018).
- Coneval. “Inventario nacional de programas y acciones de desarrollo social”. 2016. http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx (consultado el 23 de enero de 2018).
- Coneval. “Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en los municipios capitales 2016”. http://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Libro_Diagnostico_elementos_monitoreo.pdf (consultado el 23 de junio de 2019).
- Coneval. “Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2017”. http://www.coneval.org.mx/coordinación/entidades/Documents/Diagnostico_2017/Diagnostico_ME_2017.pdf (consultado el 14 de junio de 2019).

- Coneval (varios años). “Evaluaciones y resultados de programas y políticas”. <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones-y-resultados-de-programas.aspx> (consultado el 4 de marzo de 2018).
- Coneval (varios años). “Informes de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de los programas y acciones federales de desarrollo social”. <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/CMPE> (consultado el 6 de marzo de 2018).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada el 27 de agosto de 2018. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf (consultada el 5 de septiembre de 2018).
- Constitución Política de la Ciudad de México. http://www.infodf.org.mx/documentos-pdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf (consultada el 16 de mayo de 2019).
- Coordinación de Evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático. “Programa de trabajo 2015-2018”. 2015. http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/96561/CGEPMACC_2016_Prog_Trab_2015-2018.pdf (consultado el 20 de febrero de 2018).
- Deloitte México (4 de enero de 2018). “Entrevista con Andrés Garza, Gerente de Análisis Económico”. <https://www2.deloitte.com/mx/es/pages/dnoticias/articulos/variables-macroeconomicas.html> (consultado el 12 de febrero de 2018).
- Hernández Licona, Gonzalo. “Por una austeridad mejor implementada: CONEVAL”. México, *Animal Político*, 18 de julio de 2019. <http://www.animalpolitico.com/columna-invitada/por-una-austeridad-mejor-implementada-coneval> (consultado el 18 de julio de 2019).
- Ley General de Contabilidad Gubernamental. 2015. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf (consultada el 19 de marzo de 2019).
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de enero de 2000, última reforma publicada el 11 de noviembre de 2014. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14_101114.pdf (consultada el 9 de febrero de 2018).
- Ley del Instituto Nacional para la Evaluación del Educación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de septiembre de 2013, última reforma publicada el 27 de enero de 2017. http://www.sep.gob.mx/.../ley_instituto_nacional_evaluacion_educativa.pdf (consultada el 15 de febrero de 2018).
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de mayo de 1986, última reforma publicada el 1 de marzo de 2019. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/110_150618.pdf (12 de agosto de 2018).
- Ley General de Desarrollo Social, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 2004, última reforma publicada el 25 de junio de 2018. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf (consultada el 12 de agosto de 2018).
- Ley General de Cambio Climático, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2012, última reforma publicada el 13 de julio de 2018. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC_130718.pdf (consultada el 18 de agosto de 2018).

Matute, Carlos F. “Los órganos constitucionales autónomos”. *El Universal*, 21 de agosto de 2016. <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/carlos-f-matute-gonzalez/2016/08/21/los-organos-constitucionales> (consultado el 6 de febrero de 2018).

OEA. *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible 2015*. http://www.oas.org/es/centro_noticias/storify/la-oea-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-2030-una-relacion-estrategica.asp (consultada el 16 de enero de 2018).

Zeind, Marco A. “Poder ejecutivo y órganos constitucionales autónomos: dos lecturas de la división de poderes”. *Nexos*, febrero de 2019. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=9596> (consultado el 30 junio de 2019).

Hemerográficas

Coneval. “Coneval informa la evolución de la pobreza 2010-2016”. Comunicado de prensa, Núm. 09, 30 de agosto de 2017, Dirección de Información y Comunicación Social.

Vega, Ángel de la, *et al.* “Las reformas energéticas en México: contenido, resultados preliminares, desafíos”. *Energía a Debate*, Núm. 82, México, UNAM, 2017. <http://www.energiaadebate.com/blog/2530> (consultada el 12 de marzo de 2018).

García, Ester y Myriam Cardozo. “Evaluación de impacto: más allá de la experimentación”. *Revista Política y Cultura*, Núm. 47, México, UAM-X, 2017.

González, Alejandro. “Enfoque conceptual: el qué, por qué y para qué de la GpRD”. *Fortaleciendo la gestión para resultados en el desarrollo en México: oportunidades y desafíos*. México, CIDE-CLEAR, 2013.

Hernández Licona, Gonzalo. “Coneval como órgano autónomo en los hechos”. *Revista de Administración Pública*, Núm. 138, México, INAP, 2015.

Hood, Christopher. “Public administration and public policy: Intellectual challenges for the 1990s”. *Australian Journal of Public Administration*, Núm. 48, Australia, Institute of Public Administration, 1989.

Hood, Christopher y Guy Peters. “The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, Núm. 3, Oxford, Public Management Research Association, 2004.

Pérez Daza, Alfonso. “Los órganos constitucionales autónomos”. *El Universal*, 30 de agosto de 2017.

Pollit, Christopher. “Justification by Works or by Faith? Evaluating the New Public Management”. *Evaluation Review*, Vol. 1, Núm. 2, EUA, Sage Publishing, 1995.

Ruiz, José F. “Los órganos constitucionales en México: una visión integradora”. *Cuestiones Constitucionales*, Núm. 37, 2017.

Ugalde Calderón, Filiberto. “Órganos constitucionales autónomos”. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal Escuela Judicial*, Núm. 29, 2010.

Velázquez, Luis E. “Órganos autónomos: contrapeso o sometimiento”. *Forbes Staff*, 3 de octubre de 2018.

Otros

- Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de agosto de 2002.
- Convocatoria para seleccionar a dos Consejeros Sociales para integrarse a la Coordinación de Evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de junio de 2017.
- Resultados y recomendaciones de la evaluación estratégica del Anexo Transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación en Materia de Cambio Climático, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 2017.
- Resultados y recomendaciones de la evaluación del Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 2017.
- Dussauge, Mauricio. “Mitos y realidades de los Organismos Constitucionales Autónomos mexicanos”. *Revista de Administración Pública*, Núm. 138, México, INAP, 2015.
- Ferlie Ewan, *et al.* *The New Public Management in Action*. Reino Unido, Oxford University Press, 1996.

Sobre la procuración de justicia laboral en México

Carlos Reynoso Castillo*

Resumen:

El presente trabajo expone la importancia de las procuradurías de la defensa del trabajo, su regulación, estructura, evolución, así como el papel que juegan en el acceso y la impartición de justicia laboral. Se desarrolla la idea de que estas procuradurías materializan el ejercicio de ciertos derechos humanos. Asimismo, se analizan las implicaciones que tendrán las últimas reformas laborales en México en estas instituciones públicas.

Abstract:

The present paper exposes the importance of the labor defense attorney's offices, their regulation, structure, evolution, as well as the role they play in the access and impartation of labor justice. The idea is developed that these prosecutors materialize the exercise of certain human rights. The implications of the latest labor reforms in Mexico in these public institutions are also analyzed.

Sumario: Introducción / I. Conceptos y evolución / II. Marco jurídico y cobertura / III. Panorama y retos / IV. Conclusiones / Fuentes de consulta

* Doctor en Derecho, Profesor-Investigador del Departamento de Derecho, UAM-A.

Introducción

La actualización, modernización y puesta al día de las normas e instituciones diseñadas para el mundo del trabajo han sido parte de la agenda que muchos estados y gobiernos han tenido de manera constante en sus planes y proyecciones de los últimos años; sin embargo, asistimos a una etapa particularmente rica en México, en donde la coyuntura política derivada de un cambio de gobierno y de una propuesta de amplia renovación de la administración pública, por lo menos a nivel federal, ha llevado en muy poco tiempo a tener que ver con más detenimiento aquellas instituciones y normas sobre el trabajo y la vida laboral.

Cabe recordar que, desde sus inicios, la legislación laboral, e inicialmente el reconocimiento de los derechos de los trabajadores, estuvieron impregnados y motivados por un espíritu de justicia social que buscaba sentar las bases del desarrollo económico durante el siglo XX, y que en esa proyección, para el legislador mexicano de principios del siglo pasado, era necesario que los trabajadores contaran con un marco jurídico que reconociera derechos mínimos en su relación laboral en los centros de trabajo. Sin embargo, ese reconocimiento formal de derechos, ampliamente humanista, debía ir acompañado de instituciones públicas que pudieran velar por su cumplimiento y respeto, de tal manera que el trabajo empezó a formar parte de las políticas públicas al paso del tiempo, permitiendo el avance de lo que podríamos denominar la concretización y materialización de las aspiraciones del Constituyente de 1917 en su icónico artículo 123 constitucional. De esta manera, los derechos de los trabajadores necesitaban un claro reconocimiento en los centros de trabajo por la vía, por ejemplo, del establecimiento de derechos, protecciones y prestaciones mínimas, pero también se necesitaban instituciones jurisdiccionales especiales y singulares para ocuparse de las diferencias o inaplicaciones de ese marco regulatorio.

Asimismo, aceptar como premisa legislativa que en materia laboral se asistía a una relación asimétrica entre los trabajadores y sus patrones exigía que en el acompañamiento de un trabajador, para reclamar sus derechos, la legislación laboral debían incluir principios y reglas procesales particulares que reconocieran a los trabajadores como la parte débil en la relación laboral, pero también exigía que se “cobijara” al trabajador en el a veces largo camino que implica acudir a los tribunales laborales especializados, de tal manera que

tuviera la asesoría técnica adecuada desde el planteamiento de su demanda hasta la obtención de una resolución que atendiera sus pretensiones. Y es precisamente esa visión protectora del trabajador la que motivó el surgimiento del derecho del trabajo y con él también el origen y justificación de instituciones importantes como es el caso de las Procuradurías de la Defensa del Trabajo, las cuales deben ubicarse y entenderse como parte de un proyecto político y público que planteó desde sus orígenes que los trabajadores y sus organizaciones gremiales necesitaban contar con el apoyo del Estado y de los Gobiernos para que las normas del trabajo pudieran ser plenamente respetadas.

El tema asume una gran importancia, entre otras razones, porque se asiste en México a una profunda renovación del sistema jurídico en su totalidad. En efecto, si se ve en perspectiva la evolución de las últimas décadas, se puede advertir cómo esos cambios incluso estructurales están en curso. Baste por ahora sólo señalar cómo en el año 2011 se modificó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en varios de sus artículos y de manera destacada en su artículo primero en donde ahora se puede leer 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, 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.

Este nuevo precepto ha marcado un antes y un después en la evolución del derecho mexicano, ya que al reconocer el papel protagónico que han de tener los derechos humanos en la construcción e interpretación del derecho, por un lado, y la ampliación del espectro de derechos humanos a aquellos reconocidos en el ámbito internacional, por otro, la extensión y protección de esos derechos se ve fortalecida en todas las áreas jurídicas, dentro de las cuales está precisamente el derecho del trabajo y con él todas aquellas instituciones públicas encargadas de hacerlo realidad. Las procuradurías de la defensa del trabajo forman, de esta manera, parte de esas estructuras que el Estado mexicano diseñó desde hace años para hacer realidad, en su momento, las denominadas garantías individuales, hoy los derechos humanos relacionados, en este caso con la protección de los trabajadores y el adecuado funcionamiento de

la justicia laboral. De tal manera que, en algún momento, habrá que volver a analizar las tareas y funciones, presentes y futuras de estas procuradurías para verlas como garantes y protectoras de derechos humanos, con lo cual podrá eventualmente actualizarse su manera de trabajar.

Asimismo, en estos importantes cambios de las últimas décadas es prioritario destacar la reforma constitucional de 2017 al artículo 123 constitucional y su posterior reglamentación en el año 2019. En efecto, con estas reformas se inicia una nueva etapa en la evolución del derecho del trabajo en México. Estas modificaciones se centraron, básicamente, en dos grandes temas: por un lado, los derechos colectivos del trabajo y, por el otro, un nuevo diseño de la justicia del trabajo.

En el caso de los derechos colectivos de los trabajadores, el legislador mexicano ha intentado regresar a los orígenes del movimiento obrero y del sentido primigenio que tenían los sindicatos; a saber, que sean los mismos trabajadores los titulares de todos los derechos inherentes a su actuación como grupo y que no sean las dirigencias sindicales las que tomen las decisiones en su nombre, en temas concretos, como la formación misma de un sindicato, la suscripción de un contrato colectivo o el estallamiento de una huelga. Asimismo, el viejo reclamo de un sector del sindicalismo mexicano fue en el sentido de que el movimiento obrero que se institucionalizó en México en la década de los años treinta del siglo pasado debía desaparecer para dar lugar a un sindicalismo más cercano a sus bases que de las élites políticas del momento.

En el caso del diseño de justicia laboral, la viejas Juntas de Conciliación y Arbitraje serían presentadas, en ocasiones de manera injusta, como la muestra tangible del fracaso de la justicia para los trabajadores a lo largo del siglo XX, para dar lugar al surgimiento de tribunales especializados en materia laboral, pero adscritos al poder Judicial, además de reivindicar la necesidad de que las partes, mediante la conciliación, intenten en un primer momento resolver sus diferencias tal y como se planteaba ya a fines del siglo XIX en México.

Todo este panorama plantea un horizonte jurídico e institucional nuevo en materia laboral; se trata de cambios cuya implementación está en curso y que pasarán algunos años para que las nuevas reglas e instituciones sean plenamente aplicadas y estén funcionando; sin embargo, estos temas tienen gran relevancia para el tema que nos ocupa, entre otras razones porque las procu-

radurías de la defensa del trabajo nacieron y se fortalecieron en un contexto que ha cambiado de manera radical y hoy en día se impone la reflexión sobre el papel que estas instituciones habrán de jugar en los años por venir.

Teniendo como reflexión de fondo estas ideas, este trabajo busca ofrecer una primera aproximación al tema de la procuración de justicia laboral en México, presentando brevemente las características de las instituciones encargadas del tema; de manera particular, el caso del organismo federal que se ocupa de dicha procuración, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (Profedet), sin descartar los comentarios respecto de las otras instituciones públicas que también se ocupan del tema, con la finalidad de reflexionar sobre los retos que plantea para estos organismos el nuevo contexto jurídico e institucional en México.

I. Conceptos y evolución

La construcción de un sistema jurídico siempre ha sido una tarea ardua y de largo aliento que todas las sociedades han emprendido a lo largo de la historia, y en ese camino ha habido capítulos que asumen una gran relevancia; entre ellos, la necesidad de contar con instancias públicas que se encarguen de atender y dirimir las diferencias entre los ciudadanos para que en ese espacio acudan quienes manifiestan tener un derecho o aspiran a tenerlo y sean atendidos de manera adecuada; asimismo, para que, cuando alguien es objeto de un reclamo, esas instancias sean confiables. Esos organismos o instituciones públicos frente a la sociedad requieren, además, que exista un acompañamiento conveniente, en términos de orientación y asesoría, en ese reclamo o defensa de derechos y que el mismo esté a cargo de expertos y técnicos en los aspectos jurídicos. Esta necesidad es importante atender en cualquier modelo de justicia dado el carácter técnico que al paso de los años han asumido los procedimientos, ya sean administrativos o judiciales, por medio de los cuales un ciudadano hace algún tipo de reclamo, y de cuya certeza y adecuado planteamiento y seguimiento depende muchas veces la satisfacción de sus pretensiones.

De esta manera, el papel de asesoría y defensa ha sido, desde siempre, considerados como elementos y factores de primera importancia para el funcionamiento coherente y adecuado de todo el sistema jurídico. No se trata simplemente de un apoyo de calidad en el acercamiento y la participación

en procedimientos y trámites judiciales; se trata, finalmente, de un factor de estabilidad y equilibrio en una sociedad. De esta manera, el apoyo de los gobiernos para que la sociedad o amplios grupos de la misma, como en nuestro caso los trabajadores, cuenten con la asesoría y orientación convenientes ha sido una constante, como lo comentaremos más adelante, a lo largo del siglo XX y que, en muchos casos, se ha traducido en el nacimiento de instituciones especializadas en ciertas áreas del derecho, tomando el nombre de “Procuradurías”, las cuales cumplen básicamente una función social y protectora del gobierno frente a ciertos temas y problemáticas particulares.

El significado de la palabra “procuración” y “procurador”, así como sus derivados, evoca la idea de alguien que “procura” o lleva a cabo una tarea o función particular en un cargo, el cual, en ocasiones, se realiza mediante tareas concretas en nombre de otras personas. En el caso de las “procuradurías”, que al paso de los años en varios países, incluyendo México, ha dado lugar al nacimiento de instituciones y organismos públicos con esa denominación, estas conservan de alguna manera ese significado de origen, al tener como labor principal la “procuración” y asesoría de ciertos grupos sociales con motivo del conocimiento y defensa de ciertos derechos en particular, o bien, de toda la sociedad, con motivo, por ejemplo de la materia penal en donde las procuradurías, en un sistema constitucional particular, se asumen formalmente como por las representantes de toda la sociedad.

En efecto, estamos ante una institución de apoyo a quienes tienen la necesidad de asesoría, que estuvo incluso considerada desde Roma, Grecia y China antiguas. Mientras que en América Latina, cabe recordar que ya en las Leyes de Indias se hace referencia a los abogados y al procurador de los pobres (Ley XXVII); asimismo, se identifica al “Tucuyricuy”, en el imperio Inca, quien tenía a su cargo la supervisión y verificación del cumplimiento de las leyes en los territorios y más tarde el denominado “Protector de los Indios”, creado a iniciativa de fray Bartolomé de las Casas y con la función de proteger de la población indígena, y en su momento el “Veedor del Rey”, encargado de denunciar las injusticias de los virreyes en la Nueva España.¹

¹ Los expertos dan cuenta de la existencia de figuras que defendían al ciudadano de los abusos del poder, por ejemplo, del “defensor *civitatis*” en Roma, o de los “*Euthynoi*” y del Consejo de los *Eforos* en Grecia, o del *Yna* durante la dinastía Han en China. Cf., Ana Rosa Martín Minguijón, “El Defensor del pueblo. Antecedentes y realidad actual”, p. 427.

En esta evolución de los organismos públicos encargados de defender a quienes no cuentan con los recursos para cubrir los honorarios de un profesional del derecho, cabe anotar el nacimiento de la Procuraduría de los Pobres, promovida hacia el año 1847 por Ponciano Arriaga en San Luis Potosí, con la finalidad de apoyar los derechos de los menos favorecidos, cuya obligación, según señalaba el punto 2º del Decreto que la crea en el Estado:

Será obligación ocuparse exclusivamente de la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas, y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltrato o tropelía que contra aquéllas se cometieren, ya en el orden judicial, ya en el orden político o militar del estado.

Se trató de una institución precursora de lo que hoy en día son de manera general las instituciones defensoras de los derechos humanos y, de manera particular, los diferentes organismos encargados de velar por la defensa de los derechos, como en este caso, de los trabajadores.²

Ya en el siglo XX algunos señalan a la Procuraduría de los Pueblos, creada en 1922 dependiente de la Comisión Nacional Agraria, la cual se ocupaba de la asesoría gratuita para los pueblos que realizaban gestiones en materia agraria; esta institución fue antecedente de lo que más tarde sería la Procuraduría de Asuntos Agrarios, creada en 1953 por decreto presidencial.

Durante la segunda mitad del siglo XX, la idea de asistir y apoyar a amplios sectores de la población con motivo de la defensa de sus derechos, como parte de la protección que el Estado ha de darles para el respeto de sus derechos ante instancias administrativas y judiciales, permitió que se crearan diferentes instituciones especializadas en la defensa y asesoría de grupos tan importantes como los consumidores, dando lugar, por ejemplo, a la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), creada en 1976; la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), creada en 1992; la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (Prodecon), creada en 2004. Estas instituciones se vinieron a sumar a las procuradurías de la defensa del trabajo, pero todas ellas, de alguna manera coinciden en su motivación y origen, a saber: ofrecer asesoría especializada a los ciudadanos en diferentes problemáticas y áreas del derecho.

² Cf., Cámara de Diputados (LXI Legislatura), *El Legislador Ponciano Arriaga 1811-1863*, pp. 59 y s.

En ese sentido, la labor que llevan a cabo las procuradurías en materia laboral en países como México debe ser vista también como un mecanismo que de manera directa e indirecta coadyuva al cumplimiento y respeto de los derechos humanos, en este caso, de los trabajadores.

El estudio de la asesoría que llevan a cabo hoy en día las procuradurías debe ser visto como una manifestación del derecho de defensa reconocido en los ordenes jurídicos nacional e internacional, y que consiste en la posibilidad de ejercer cabalmente los derechos de una persona.³ De esta manera, en tratándose de la defensa de los derechos de los trabajadores y sus sindicatos, existen a nivel constitucional diversas disposiciones que de manera directa e indirecta fundamentarían su existencia y actuación; así, por ejemplo, tenemos el Art. 16 en donde se señala que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones; también el Art. 17 señala que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla. Este mismo Art. 17 dispone que las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias (como es el caso de la conciliación que llevan a cabo las procuradurías de la defensa del trabajo, tanto federal como las estatales), mientras que el Art. 123-A-XX mandata que la resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores estará a cargo de los tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas, según la reforma de febrero de 2017. Este conjunto de disposiciones constitucionales debe ser visto de manera integral y armónica para encontrar ahí las bases constitucionales de la existencia y actuación de las procuradurías en materia laboral.

Asimismo, las normas internacionales han reconocido el tema desde hace tiempo; por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala, en su artículo 8, que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley. Si bien en muchos casos el significado de la expresión “recurso efectivo”

³ “El derecho de defensa es un derecho fundamental reconocido constitucionalmente y en los textos de derechos humanos, el cual debe salvaguardarse en cualquier procedimiento jurisdiccional. Es parte del debido proceso y requisito esencial de validez del mismo”.

“Consiste en la posibilidad jurídica y material de ejercer la defensa de los derechos e intereses de la persona, en juicio y, ante las autoridades, de manera que se asegure la realización efectiva de los principios de igualdad de las partes y de contradicción”. Cf., Oscar Cruz Barney, *Defensa a la defensa y abogacía en México*, p. 3.

se ha centrado en ver el tema de la eficiencia y, en su momento, la eficacia de los procesos seguidos ante los tribunales, una acepción más amplia del término incluiría también el acceso conveniente y adecuado a dichos procesos, en donde estaría incluida la tarea relacionada con una asesoría jurídica de calidad.

La misma Declaración Universal de los Derechos Humanos se refiere al tema al establecer que toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial; aunque esta referencia se hace expresamente para la materia penal, no hay nada que impida que estos señalamientos se hagan extensivos para otras áreas del derecho, como la laboral.⁴

Otras disposiciones internacionales importantes, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), se refiere en su artículo 25 a la protección judicial como el derecho de toda persona a un recurso sencillo y rápido ante jueces o tribunales, de tal manera que se le ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos en la Constitución o la ley. En adición a estas disposiciones, cabe anotar lo señalado en el “Protocolo de San Salvador”, en donde se reconocen expresamente diferentes derechos de tipo social, tales como el derecho al trabajo, a la seguridad social, a condiciones justas, equitativas y satisfactorias del trabajo, entre otras.

Es importante señalar que la fundamentación de las resoluciones de las instancias jurisdiccionales en materia laboral, con apoyo en la idea de los derechos humanos laborales, así como en las normas internacionales que se ocupan del tema, poco a poco han venido teniendo una mayor presencia. En el caso concreto de las procuradurías de la defensa del trabajo, el tema ha sido trata-

⁴ “El derecho de acceso a tutela judicial efectiva apareció originalmente como una garantía fundamental en los procesos penales. En ese orden, se constituye en uno de los derechos que han sido considerados integrantes del *jus cogens*; es decir, integrativo del orden público internacional, por su amplia aceptación universal positiva y doctrinaria. Su contenido comprende la abolición de la tortura, la desaparición forzada de personas, las ejecuciones sumarias y extralegales y otras prácticas naturalmente denegatorias de la tutela judicial. Así pues, este derecho es una garantía del hombre como tal, sin importar nacionalidad y, como es natural, comprende también a los trabajadores en su vinculación contractual dependiente.

Este derecho humano se extiende al acceso a un juez imparcial; la publicidad de los procesos; la asistencia letrada o asesoramiento técnico; la inexistencia de dilaciones indebidas o plazo razonable en los procesos; la posibilidad de incorporación de prueba; su aseguramiento; la ejecución de las resoluciones, y un proceso laboral sin demora excesiva. El concepto llega al derecho a la tutela administrativa efectiva como integrativo del mismo rango de protección jurídica”. Cf., Cesar Arese, “El acceso a tutela judicial efectiva laboral”, pp. 237-256.

do desde la óptica del derecho humano al debido proceso y al derecho a una defensa adecuada, al establecer, por ejemplo, que cuando las partes acudan a un proceso sin abogado que los patrocine, la autoridad ha de plantearles la posibilidad de que intervenga la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.⁵

Con relación a la evolución de estas instituciones, hay que señalar que su diseño y construcción, para ocuparse de las relaciones laborales, ha sido un proceso lento, pero constante, que ha estado, en buena medida, estrechamente ligado al desarrollo económico de muchos países. Hay que recordar que las relaciones laborales y su regulación jurídica, así como sus instituciones, también se han ido construyendo de manera paralela. Así, tenemos, por ejemplo, que en varios países hacia fines del siglo XIX, los estados no contaban con una estructura especializada para ocuparse de los asuntos laborales, y en los pocos casos en que había oficinas sobre asuntos obrero-patronales, estos formaban parte de secretarías o ministerios que se ocupaban de temas diversos,

⁵ Rubro: DERECHO HUMANO AL DEBIDO PROCESO EN SU VERTIENTE DE DEFENSA ADECUADA EN EL JUICIO LABORAL. PARA NO TRANSGREDIRLO, SI EL TRABAJADOR Y EL PATRÓN (PERSONA FÍSICA) ACUDEN SIN UN ABOGADO, LA AUTORIDAD DEBE CUESTIONARLES SI QUIEREN PROSEGUIR EL PROCESO POR PROPIO DERECHO O SI REQUIEREN ASESORÍA LEGAL A FIN DE, EN SU CASO, DARLE INTERVENCIÓN A LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL TRABAJO CUANDO LAS CIRCUNSTANCIAS DEL CASO DENOTEN SU DESCONOCIMIENTO DE ESA RAMA DEL DERECHO Y DE LAS NORMAS QUE RIGEN EL PROCESO ANTE LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. Dentro de las “garantías” que constituyen el debido proceso se encuentra el acceso a la asistencia letrada, a que se refiere el artículo 8 numeral 2, incisos d) y e) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consiste en el derecho de las personas a: i) defenderse personalmente; ii) ser asistidas por un defensor de su elección; y, iii) si no se defendieren por sí mismas ni nombran defensor en los plazos de ley, ser asistidas por uno proporcionado por el Estado. En ese orden, para garantizar a las personas su derecho humano al debido proceso en el juicio laboral, las partes pueden comparecer personalmente o por conducto de su apoderado jurídico, en términos del artículo 692 de la Ley Federal del trabajo, y si bien es cierto que el diverso precepto 876, fracción I, de la propia ley, vigente hasta el 30 de noviembre de 2012, dispone que en la etapa conciliatoria las partes deben acudir personalmente, sin abogados patronos, asesores o apoderados, también lo es que no prohíbe que éstos puedan comparecer a la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas pues, al respecto, el artículo 875 del mismo ordenamiento y vigencia señala que ésta iniciará con la comparecencia de las partes, lo que permite al trabajador y al patrón actuar por conducto de sus apoderados, sobre todo en la última fase, ya que de ésta dependerá el resultado del litigio. En consecuencia, si las circunstancias del caso denotan un desconocimiento del derecho laboral y de las normas que rigen el proceso ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje por las partes, que sólo pueden ser conocidas por alguien versado en esa rama del derecho, de la que se desprenda la necesaria asistencia letrada, para no transgredir el derecho humano al debido proceso en su vertiente de adecuada defensa, aun cuando la autoridad laboral no puede obligar a las partes a llevar el juicio por conducto de un abogado, cuando acudan sin éste, debe cuestionarles si quieren

como economía, industria, comercio, etcétera. Más tarde, ya en las primeras décadas del siglo XX, algunos países dedicaron espacios en su estructura administrativa a temas propios del mundo del trabajo, como la inspección del trabajo de mujeres y menores.⁶ Y es precisamente en ese contexto de los años veinte del siglo pasado donde hay que ubicar el nacimiento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo (hoy Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, Profedet) como parte de un esfuerzo del Estado mexicano postrevolucionario por construir todo un andamiaje institucional abocado a atender y encausar los conflictos obrero-patronales y en donde era importante que, coherente con los postulados revolucionarios plasmados en la Constitución de 1917, se diera a los trabajadores la posibilidad de acudir a los tribunales del trabajo en ciernes, en demanda del cumplimiento de sus derechos laborales, con el apoyo y asesoría de un cuerpo de asesores especializados en materia laboral. Cabe recordar que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, creadas en 1927, en medio de un largo debate sobre su naturaleza jurídica y competencias, se convertirían desde entonces en las instancias tripartitas encargadas de impartir justicia en materia laboral.

Si bien la Profedet se crea en 1929, y su primer reglamento data del año 1933,⁷ la primera Ley Federal del Trabajo de (1931) la reconoció, señalando que era una autoridad de trabajo, y expresamente desde entonces su objetivo era el de “representar o asesorar a los trabajadores o sindicatos formados por los mismos, siempre que lo soliciten, ante las autoridades competentes, en las diferencias y conflictos que se susciten entre ellos y sus patrones con

proseguirlo por propio derecho o si requieren asesoría legal a fin de, en su caso, darle intervención a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, pues sus manifestaciones pueden perjudicarles, no por una conducta procesal indebida, sino por una evidente falta de asesoramiento legal, que nada tiene que ver con la personalidad, personería o representación; no con el ánimo de suplantar en los intereses del actor, sino con el fin de salvaguardar su derecho humano consagrado en el tratado internacional aludido, y esa actuación incluye al patrón (persona física) que se ubique en similar hipótesis, a fin de respetar además, sus derechos fundamentales de igualdad y de equidad procesal, con base en el principio general de derecho de que, donde existe la misma razón, debe imperar igual disposición. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 455/2014. 28 de mayo de 2015. Mayoría de votos. Disidente: Hugo Sahuer Hernández. Ponente: Norma Navarro Orozco. Esta tesis se publicó el viernes 15 de enero de 2016, en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁶ Cf., OIT- CIPPT-Turín, *La administración del trabajo en algunos países de América Latina y Europa. Realidades y comentarios*, p. 8.

⁷ Cf., Santiago Barajas Montes de Oca, *Manual de Derecho Administrativo del Trabajo*, p. 113.

motivo del contrato de trabajo” (Art. 405).⁸ Más tarde, con la creación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, precisamente en 1940, esta Procuraduría asumió la calidad administrativa de Departamento Técnico Administrativo, como se le denominó hasta los años setenta del siglo pasado, cuando en la Ley Federal del Trabajo de 1970 se le reconoció en el capítulo relativo a las autoridades del trabajo para que en esos años se le dotara de una mayor autonomía técnica. Posteriormente, esta importante institución sería objeto de adecuaciones a su estructura y regulación de su funcionamiento en los años 1975, 1999 y 2014 cuando se buscó darle una mayor autonomía técnica y una mayor adaptación y cobertura a los temas laborales en los que es competente.

Si bien, cuando se habla de procuración de justicia laboral en México, la escasa bibliografía centra su atención en el organismo público desconcentrado Profedet; lo cierto es que durante el último siglo el Estado mexicano ha construido un modelo de procuración de justicia laboral que atiende y es compatible con el diseño competencial que desde 1917 acompañó las relaciones de producción en México; es decir, tenemos una Procuraduría, tanto a nivel federal para atender las necesidades de asesoría para los trabajadores en general como una para los trabajadores al servicio del Estado; y, por otro lado, tenemos procuradurías locales en cada uno de los estados de la república, también ahí para atender las necesidades de asesoría de los trabajadores del sector privado y otra para el sector público. De esta manera, contamos con cuatro tipos de procuradurías de la defensa del trabajo: dos en materia federal (una para el sector privado y otra para el sector público federal), y dos más para los temas locales (una para el sector privado local y otra para el sector público local, estatal y municipal). Este diseño, si bien corresponde a una misma idea de apoyo y asesoría para los trabajadores, coherente con el modelo competencial que se asumió en México prácticamente desde 1917, ha evolucionado de manera desarticulada y, en ocasiones, con disparidades e inconsistencias que pasan no sólo por su diversa reglamentación, y su influencia y peso específico en los modelos laboral federal y estatal, sino también por las limitaciones

⁸ Cf., M. Huerta Villegas, “La Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal, su Medidas de Apremio y la Importancia de su Aplicación”, Tesis para obtener el grado de Licenciada en Derecho, UNAM, Facultad de Derecho, México 2005, p. 32; cf., Alberto Trueba Urbina, *Tratado teórico-práctico de derecho procesal del trabajo*, p. 650.

presupuestales a las cuales, en muchas ocasiones, están sujetos, cuestionando o poniendo en duda su funcionalidad y eficiencia.

II. Marco jurídico y cobertura

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala en su artículo 40 que corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), de manera general, vigilar las disposiciones de la Constitución y, en particular, el Art. 123, y de manera específica dirigir y coordinar la Profedet, la cual es un organismo desconcentrado de la STPS en apoyo al cumplimiento de sus obligaciones. Este marco jurídico se complementa con el Reglamento de la propia Procuraduría, el cual establece su organización, facultades y funcionamiento.

Este marco jurídico nacional se integra también por algunas normas internacionales, entre las cuales está el Convenio 150 de la OIT, sobre la Administración del trabajo, ratificado por México. El Convenio señala que la expresión “sistema de administración del trabajo” incluye todos los órganos de la administración pública responsables o encargados de la administración del trabajo, los cuales tendrán diversas tareas, entre las que está “brindar asesoramiento técnico a los empleadores y trabajadores y a sus organizaciones respectivas que así lo soliciten” (Art. 6.2. d).

Este marco jurídico de las procuradurías de la defensa del trabajo se traduce en tratar de lograr un objetivo central, que es el coadyuvar en la solución justa de los conflictos de trabajo. Este objetivo amplio se despliega, a su vez, en dos grandes funciones genéricas: una, la búsqueda de la equidad y, otra, el apoyo a la paz laboral. De esta manera, las procuradurías llevan a cabo su labor con base en este triángulo: justicia laboral, equidad y paz laboral.

En el caso de la búsqueda de la equidad, la Profedet participa llevando a cabo varias acciones concretas, que coinciden en tratar de participar en la defensa conveniente y profesional de los intereses de los trabajadores ante las instancias judiciales.⁹ Así tenemos que la ley señala, para el caso de la Profedet, que entre sus funciones están la de “Representar o asesorar a los trabajadores y a sus sindicatos, siempre que lo soliciten, ante cualquier autoridad, en

⁹ Por ejemplo, durante el año 2018 la Profedet atendió 111,538 solicitudes de asesoría y orientación y promovió 11,252 juicios laborales, de los cuales obtuvo un alto grado de eficacia consistente en 82,3% favorables a los trabajadores. V. STPS, Informe de labores 2017-2018.

las cuestiones que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo” (Art. 530-I), así como “interponer los recursos ordinarios y extraordinarios procedentes, para la defensa del trabajador o sindicato” (Art. 530-II). De esta manera, en su labor de apoyo a la paz laboral, la Profedet participa ante las partes en conflicto en materia laboral, buscando ser un “amigable compenedor”, apoyándose en la conciliación entre aquéllas. En efecto, la ley señala que la Profedet puede “proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos y hacer constar los resultados en actas autorizadas”; para llevar a cabo este trabajo cuenta con la facultad de imponer medidas de apremio de conformidad con la legislación laboral, con lo cual ha podido participar de alguna manera en la estabilidad laboral en el país.

Junto a esta labor, en los últimos años la Profedet, como una extensión de sus funciones tradicionales ahora reconocidas en su reglamento interno, ha venido señalando las inconsistencias y contradicciones de los órganos jurisdiccionales. Su reglamento le señala expresamente velar por la coherencia de las normas y criterios jurídicos en materia laboral al titular de la dependencia; ello se traduce también en la posibilidad de que se le señale, a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, la posible contradicción de criterios que hayan sustentado las juntas especiales que la integran, con la finalidad de que se unifiquen criterios.

Con el objetivo de cumplir con su encomienda, y en relación con su integración, la Profedet cuenta, según su reglamento,¹⁰ con un Procurador General y tres Subprocuradurías Generales; Conciliación y Defensoría, Asesoría y Apoyo Técnico y Asuntos Foráneos. Asimismo, cuenta con tres Direcciones de Control de Procesos que están organizadas de acuerdo con las regiones del país que atienden, lo cual le permite cumplir con su competencia en materia federal y así tener una cobertura en todo el país. También, la Profedet cuenta con un Comité Técnico Consultivo que tiene como finalidad coadyuvar en el cumplimiento de los fines de la institución, el cual cuenta con una integración plural, no sólo por funcionarios del sector laboral y de la misma Institución, sino también por representantes de las organizaciones de trabajadores y académicos invitados por el secretario del ramo.

Asimismo, cuenta con procuradores que dependerán y serán nombrados por la autoridad laboral superior estatal o federal, según sea el caso, en aten-

¹⁰ Publicado el 29 de octubre de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*.

ción a su carácter desconcentrado. Entre los requisitos para ser procurador destacan la idea de que tenga experiencia como licenciados en derecho y que se hayan distinguido en estudios de derecho del trabajo y de la seguridad social; además de que, a partir de 2012, no sean ministro de culto. Por su parte, los denominados procuradores auxiliares, aparte de ser mexicanos, mayores de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos, no deben ser ministros de culto y no deben haber sido condenados por delito intencional sancionado con pena corporal. Sin embargo, en lo que pareciera una desafortunada redacción del Art. 533 de la LFT, a partir del año 2012, los procuradores auxiliares no necesitarían tener título de licenciado en derecho ni una práctica de no menos de tres años, como sí se exige para el Procurador General, aunque más adelante se señala que para ellos también se exige que tengan un título de licenciado en derecho o “Título de abogado”, aparte de la cédula profesional correspondiente; es decir, que formalmente un procurador auxiliar sí puede tener título de abogado, no así el procurador general. Ambos títulos, abogado y licenciado en derecho, corresponden a planes de estudios universitarios que se encuentran debidamente registrados ante las autoridades educativas correspondientes, y cuya distinción para efectos de ocupar los cargos en la Profedet no tiene ninguna justificación.

Todo el personal jurídico de la Profedet, señala la LFT (Art. 533bis), “(...) está impedido para actuar como apoderado, asesor o abogado patrono en asuntos particulares en materia de trabajo, en tanto sean servidores públicos al servicio de ésta”. Esta redacción se incorporó a la Ley en 2012, y su lectura, *a contrario sensu*, puede tener conclusiones realmente inconvenientes, dado que este organismo no sólo se integra por personal jurídico.

La Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, está reconocida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (Art. 122) como parte de la estructura del Tribunal burocrático federal la cual estará:

(...) integrada por un Procurador y el número de Procuradores Auxiliares que se juzgue necesario para la defensa de los intereses de los trabajadores y que, en forma gratuita, representará y asesorará a los trabajadores, siempre que lo soliciten, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de esta Ley, interponiendo los recursos ordinarios y del juicio de amparo, cuando procedan, para la defen-

sa del trabajado y proponiendo a las partes interesadas soluciones conciliatorias para el arreglo de sus conflictos haciendo constar los resultados en actas autorizadas.

Esta Procuraduría tiene su origen en una reforma constitucional de 1984, en donde se consideró que era importante que, en este caso, la burocracia federal pudiera contar con un organismo que apoyara y acompañara sus reclamos de respeto de sus derechos laborales ante el Tribunal burocrático. Su estructura está conformada por un Procurador, dos Subprocuradores, un Coordinador, así como diversos Procuradores Auxiliares; sin embargo, su competencia está acotada para asesorar a los trabajadores federales al servicio del estado, y limitada para los trabajadores de ciertos organismos o entidades paraestatales, como el Archivo General de la Nación, Talleres Gráficos de la Nación, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, entre otros. El Reglamento Interior del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje precisa las competencias del Titular de esta Procuraduría.¹¹

En el caso de las procuradurías locales de la defensa del trabajo, podemos advertir la existencia de un marco jurídico que las adscribe al Poder Ejecutivo Estatal, generalmente formando parte del área que tiene encomendada la atención de los temas laborales, ya sea la Secretaría del Trabajo local o equivalente, o en algunos casos, como Tabasco, formando parte de la Secretaría de Gobierno. En varios de los reglamentos interiores de estas procuradurías se puede advertir la adopción de un modelo de estructura y funciones que sigue muy de cerca el modelo federal de la Profedet; por ejemplo, en cuanto a su competencia y tareas. Sin embargo, existen algunos particularismos como en el caso de Nuevo León, en donde se señala que la Procuraduría local podrá “denunciar por la vía administrativa o jurisdiccional la falta o retención del pago de salarios o el reparto de utilidades, interponiendo acciones, recursos o gestiones encaminadas a subsanar dicha omisión” (Art. 13-III Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo); o como en el caso de Tabasco en donde

¹¹ La Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado durante el año de 2018 brindó 3,889 asesorías a los trabajadores y sus beneficiarios, y promovió 857 demandas la gran mayoría de ellas sobre despidos injustificados, durante el mismo año obtuvo 108 laudos favorables a los trabajadores: El impacto de esta Procuraduría puede apreciarse al momento de constatar que representa a los trabajadores o sus beneficiarios en 18 % del total de ellos, juicios que se tramitan en el TFCyA, *Cf.*, TFCyA, Informe Anual de Actividades 2018, sesión del Pleno noviembre 2018.

la Procuraduría local tiene como función la de “precisar a los trabajadores actores en juicio, las consecuencias legales de la falta de promoción en el mismo, cuando para tal fin se lo haga saber la Junta de Conciliación y Arbitraje; así como asesorar a dicho trabajador si éste lo requiere, como lo establece el artículo 772 párrafo segundo de la Ley Federal del Trabajo” (Art. 1-V Reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Estado de Tabasco); o también, como en el caso de Ciudad de México y Tamaulipas, en donde se plantea la necesidad de que la Procuraduría del Trabajo coordine sus funciones con la Profedet con la finalidad de establecer criterios comunes en la defensa de los derechos de los trabajadores (Art. 3- XVII Reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal y Art. 5-XI Reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo para el Estado de Tamaulipas, respectivamente).

Como se anotó, este esquema de procuradurías se complementa con la existencia de aquellas diseñadas para atender a la burocracia en cada estado de la república (estatal y municipal). En este caso también hay un modelo de estructura y funcionamiento muy homogéneo. En el caso de Tabasco, por ejemplo, el Procurador tiene la obligación de “representar a los trabajadores mediante comparecencia o simple carta poder, sus sindicatos o beneficiarios cuando éstos así lo soliciten ante los órganos jurisdiccionales, administrativos y cualquier otra institución pública, a efecto de ejercitar las acciones y recursos que correspondan en la vía ordinaria, especial e inclusive el juicio de amparo hasta su total terminación” (Art. 13-I Reglamento Interior de la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado). Esta atribución genérica la tienen, prácticamente en los mismos términos, las procuradurías burocráticas de la mayoría de los estados (Ciudad de México y Yucatán, entre otros).

Cabe señalar que la necesidad de contar con organismos asesores y defensores de los trabajadores en México ha seguido de cerca la estructura competencial que desde los años sesenta del siglo pasado ha tenido el derecho del trabajo en México; es decir, por un lado, la competencia federal y estatal en materia laboral y, por el otro, la división entre las materias pública y privada derivada de la división al Artículo 123 constitucional. Esta fragmentación del marco jurídico laboral, como ya se mencionó, se ha traducido a su vez, en una división de los espacios e instituciones encargadas de ofrecer asesoría jurídica a los trabajadores en cada uno de esos campos normativos, de tal manera que

hoy en día se cuenta con la Profedet para atender las necesidades de asesoría en materia federal, las procuradurías en cada uno de los estados de la república; después de, la Procuraduría de la defensa de los trabajadores al servicio del Estado y, a su vez, en los estados de la república las procuradurías encargadas de atender a los trabajadores estatales y municipales.

Si bien todas estas instituciones coinciden en cuanto a sus objetivos genéricos de ofrecer asesoría en materia laboral y auxiliar a las instancias encargadas de impartir justicia cuando la legislación específica lo señala, no se puede hablar de la existencia de un sistema de asesoría pública laboral en México, ya que no sólo estos organismos tienen una estructura y funciones diferentes, sino que en su regulación concreta, aparte de su campo de acción, tienen algunas diferencias entre ellos, en términos de su adscripción al Poder Ejecutivo Federal o al Estatal, sin contar el tema del generalmente limitado presupuesto asignado con el que desarrollan sus funciones.

III. Panorama y retos

El reconocimiento del derecho a contar con una adecuada asesoría para acudir a las instancias competentes en reclamo o defensa de un derecho ha sido amplio en muchos países, en ocasiones contando con referencias constitucionales importantes y en otras con un desarrollo legislativo también amplio. Algunos trabajos, incluso, hablan de la existencia de por lo menos tres modelos de asistencia jurídica: el modelo estratégico de servicio social (que prevalece en Estados Unidos y Quebec), el modelo judicial o de servicio (dominante en la mayoría de los países europeos y también latinoamericanos) y un modelo intermedio.¹² En el caso de México, y en materia laboral, se cuenta con un modelo de servicio público que recae en organismos creados expreso por el Estado y que, generalmente, forman parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo en sus diferentes niveles.¹³

¹² Cf., Leonardo Cofré Pérez, “La asistencia y defensa jurídica del Estado a las personas en Chile. Estudio de su regulación normativa, de los principales mecanismos que la concretizan y una referencia general a modelos comparados”, pp. 118 y s.

¹³ Cabe señalar que esta situación podría estar destinada a cambiar, como se explica más adelante en este trabajo, en atención a la reforma al modelo de justicia laboral de 2019 en donde el Poder Judicial se hará cargo de los litigios en materia laboral.

Algunos ejemplos de estas diferentes variantes a nivel internacional son, por ejemplo, en el caso de Costa Rica el denominado “Beneficio de la justicia gratuita”, por que establece (Art 454, Código de Trabajo) el derecho a la asistencia legal gratuita pagada por el Estado a cargo del Departamento de Defensores Públicos del Poder Judicial, en donde laboran los “abogados de asistencia social”; esta asesoría se ofrece en función de criterios que se basan en el ingreso que percibía el trabajador.

De igual manera, en el caso de Panamá se cuenta con el Departamento de Defensoría Gratuita como parte de la estructura del Ministerio del Trabajo y Desarrollo Laboral, el cual se encarga de la defensa de los trabajadores que así lo necesiten y soliciten de manera gratuita. Ya el Código de Trabajo de Panamá se refiere al tema al señalar en su Art. 579 que si se presenta una demanda personalmente por un trabajador, el juez del conocimiento le designará un defensor de oficio.

En el caso de Chile, por ejemplo, el Código de Trabajo (Art. 431) establece que “las partes que gocen de privilegio de pobreza tendrán derecho a defensa letrada gratuita por parte de las respectivas Corporaciones de Asistencia Judicial o, en su defecto, por un abogado de turno, o del sistema de defensa gratuita que disponga la ley (...)”; se trata de un beneficio reconocido expresamente en el Art. 19 Núm. 3 de la Constitución chilena al señalar que toda persona tiene derecho a la defensa jurídica en la forma que la ley señale. Esta categoría tiene que ser tramitada y decretada por una autoridad y acarrea diversos beneficios, empezando precisamente por el acceso a servicios gratuitos de asesoría jurídica; en ocasiones se les exenta del pago de cuotas y posibles multas derivadas de un litigio, etcétera. El Estado chileno ha creado lo que se conoce como Sistema Nacional de Asistencia Jurídica, que desarrolla su labor en las diversas regiones del país.¹⁴

Sin duda, nos encontramos en una nueva fase del desarrollo del derecho del trabajo en México y con ella de sus instituciones de impartición de justicia y administración del trabajo; la reforma constitucional del año 2017 al Art. 123 Apartado “A” planteó, como ya se anotaba, entre otras cosas, la desaparición de las juntas de conciliación y arbitraje que vieron la luz jurídicamente desde 1917, y en su lugar por la creación de los tribunales del trabajo ahora adscritos al Poder Judicial; asimismo, se propuso la creación de instancias

¹⁴ Cf., Leonardo Cofré Pérez, *op. cit.*, pp. 36 y s.

especializadas en conciliación laboral, tanto a nivel federal como estatal, a las cuales deberán acudir las partes en conflicto de manera obligatoria antes de recurrir a los tribunales. Este nuevo modelo de impartición de justicia laboral “apuesta” a darle una gran importancia a los medios alternativos de solución de los conflictos haciendo uso en este caso de la conciliación, como una manera de resolver de manera pronta y expedita los conflictos obrero-patronales. Asimismo, se abre una nueva era para el derecho procesal del trabajo que orientará las actividades de los futuros tribunales del trabajo, en donde la oralidad, la inmediatez y el uso de las nuevas tecnologías serán parte de innovadores signos distintivos del proceso. Frente a este nuevo modelo de justicia, resulta evidente que los actores que participan en él, de manera directa e indirecta, tendrán a su vez que adecuar su participación, dadas las nuevas reglas, y esto aplica también para los abogados y asesores que apoyen y patrocinen a las partes en conflicto.

En el caso concreto de la Profedet, es importante anotar que la reforma laboral del 1 de mayo de 2019, que reglamentó la reforma constitucional del artículo 123 constitucional apartado A en materia de justicia laboral del 24 de febrero de 2017, hizo algunas precisiones al marco jurídico de esta institución, con lo cual se estaría avanzando hacia un rediseño de las tareas que tiene a su cargo, coherentes ahora con el nuevo modelo de justicia laboral. Entre los cambios más importantes están los siguientes:

a) Destaca la nueva función que se le asigna a la Profedet, como es la de auxiliar a los centros de conciliación que se crearán, y en donde podrán otorgar información y orientación a los trabajadores que acudan a dichas instancias (Art.530-IV). De conformidad con la reforma a la ley, pareciera que el legislador consideró que la labor de los procuradores del trabajo deberá ser, en este caso, al inicio del procedimiento conciliatorio con la finalidad de que el trabajador acuda con más elementos que le permitan entender los alcances de dicho procedimiento y, en su caso, lograr algún tipo de acuerdo con su contraparte en el desahogo de la etapa conciliatoria prejudicial y obligatoria.

Cabe recordar que la nueva LFT estableció un procedimiento de conciliación prejudicial, que se iniciará a solicitud de los trabajadores y patrones y cuya duración no deberá exceder 45 días naturales. Pero para el inicio del procedimiento conciliatorio, la ley prevé que los Centros de Conciliación (Art. 684-E-III) podrán auxiliar a los interesados que lo soliciten para elaborar su

petición; asimismo, deberán proporcionar asesoría jurídica gratuita sobre sus derechos, así como la información conveniente sobre el procedimiento conciliatorio propiamente dicho. De esta manera, pareciera existir una coincidencia y convergencia de funciones entre las que debe llevar a cabo la Procuraduría por un lado y los Centros de Conciliación, por el otro, lo cual tendrá que ser objeto de algún tipo de coordinación institucional para evitar la duplicidad de funciones entre estos dos organismos públicos.

b) La tarea de los procuradores podrá darse también como auxiliar en las audiencias de conciliación a las personas que lo soliciten (Art. 530-V). Es decir, en el desahogo del procedimiento conciliatorio. Si bien el procedimiento conciliatorio descrito en la nueva LFT no establece expresamente la intervención de una asesoría jurídica al momento de proponer a las partes algún posible “arreglo conciliatorio”, asumimos que la lectura armónica de la ley, en cuanto al desarrollo del procedimiento conciliatorio y en cuanto a las facultades expresas de la Procuraduría, lo permitiría, en principio, si así lo solicita el trabajador, ya que de manera general se establece que el solicitante de la conciliación pueda ser asistido por un procurador de la Defensa del trabajo.

c) La tarea de los procuradores no se agota en la etapa conciliatoria y se extiende eventualmente, como es parte de sus funciones tradicionales, a la posibilidad de asumir la representación de los trabajadores con la finalidad de garantizarles su debida defensa y representación; esto se traduce en una serie de tareas que habrán de desempeñar durante un juicio en calidad de abogados defensores. Esta labor implica, de manera amplia, asumir todas las funciones que como abogado representante de los intereses de un trabajador debe llevar a cabo durante todo el proceso.

d) En el caso de los menores, como es sabido, éstos pueden comparecer a juicio sin necesidad de autorización (Art. 691); sin embargo, podrán ser asesorados en juicio por la Procuraduría a solicitud del tribunal; y en el caso de menores de 16 años también les designará un representante cuando no lo tengan.

e) Los procuradores pueden ser también objeto de sanciones, de seis meses a tres años de prisión y multa de 125 a 1250 veces la UMA, si no llevan a cabo una asesoría adecuada según lo establece la misma LFT (Art. 1005), con independencia de las consecuencias que, en su calidad de servidor público, pudieran tener en materia de responsabilidades.

f) Cabe señalar que la reforma laboral del 1 de mayo de 2019 deroga el antiguo Art. 530 bis de la LFT que establecía, desde el año 2012, la posibilidad de que la Procuraduría citara a las partes para llevar a cabo juntas de avenencia o conciliatorias, para lo cual contaba con facultades para apercibir las e imponerles medidas de apremio. Esta facultad subsiste en tanto se creen los centros de conciliación, pero dejará de poder cumplirlas en su momento. Esta derogación quita a las procuradurías una de sus facultades más importantes, ya que al paso de los años el modelo de impartición de justicia en México había contado con un espacio administrativo y prejudicial y, en ocasiones, incluso intrajudicial que ofrecía algunos resultados interesantes en la búsqueda de solucionar los conflictos obrero-patronales.

Es de esperarse que en los próximos meses o años esta reforma a las tareas de la Profedet tenga sus “réplicas” en el marco jurídico que rige las tareas del resto de las procuradurías de la defensa del trabajo en el país.

IV. Conclusiones

El nuevo modelo de justicia laboral en México, surgido a partir de la reforma constitucional de 2017 y su consecuente reglamentación en 2019, trajo consigo el cambio de prácticamente todas las instituciones y procedimientos existentes para dirimir los problemas entre trabajadores y patrones. El nuevo modelo de justicia laboral resulta ser interesante, atractivo, pero también lleno de muchos retos para la instalación y surgimiento de las nuevas instituciones judiciales y administrativas que habrán de operarlo. En ese proyecto de modelo hay, entre otros temas, una importante “apuesta” por la solución expedita de los conflictos obrero-patronales mediante el uso de formas alternativas de solución de conflictos, tales como la conciliación entre las partes en conflicto; sin embargo, el logro de esa aspiración que todos los actores del mundo del trabajo suscriben busca también alejar de la judicialización los problemas laborales, pero para alcanzar esos objetivos, habrá que cumplir diversas condiciones, entre las que destaca que todas las autoridades administrativas y judiciales que participen en el encausamiento y solución de los conflictos lo hagan de manera coordinada y articulada; esto incluye a las instancias y organismos encargados de brindar asesoría jurídica a los trabajadores.

En el caso concreto de las Procuradurías de la Defensa del Trabajo, se impone llevar a cabo una seria reflexión que puede, por ahora, avanzar por lo menos en dos vertientes: una que permita ver cómo poco a poco pueden adaptarse e insertarse en la nueva realidad institucional laboral; es decir, debe subsistir y tal vez renovarse y actualizar su papel primigenio de acompañamiento a los trabajadores en su legítimo reclamo de justicia laboral; en ese sentido es necesario llevar a cabo un análisis que permita ver cuáles son las funciones que llevaba a cabo, antes de 2019, y si esas funciones deben subsistir o modificarse, y cómo habrán de llevarse a cabo las nuevas atribuciones que con motivo de dicha reforma le fueron encomendadas, por otra parte, resulta necesario pensar cómo se pueden transformar estas instituciones, de tal manera que su labor sea coherente, compatible y sin ambigüedades en lo que será el nuevo modelo de justicia y política laboral de los años por venir.

Esta reflexión de carácter estructural, debe también ir acompañada de una reflexión concreta sobre las características, cualidades y aptitudes que en su labor cotidiana deben desarrollar los abogados encargados de ofrecer la asesoría día a día, lo cual deberá llevar, necesariamente, a plantear un nuevo modelo para su formación profesional y su capacitación; las nuevas realidades imponen nuevas maneras de trabajar.

En este ejercicio de reflexión y renovación institucional, nunca está de más contar con una perspectiva del derecho comparado que permita identificar en otras latitudes aquellos casos de éxito y funcionalidad en donde los esquemas de asesoría pública laboral se insertan, sin ambigüedades, en un modelo de justicia laboral, y juegan un papel determinante en su funcionamiento. Esta reflexión más amplia resulta necesaria hoy en día en México para avanzar en la modernización de instituciones como las procuradurías.

Hay que recordar que las Procuradurías de la Defensa del Trabajo son instituciones que durante el último siglo jugaron un papel importante en el modelo de justicia laboral mexicana, pero que hoy en día es momento de plantearse su conveniencia, transformación y viabilidad, toda vez que en un análisis integral del nuevo modelo de impartición de justicia en construcción en México, derivado de la reforma constitucional de 2017 y su reciente reglamentación en 2019, es posible que haya duplicidades y coincidencias competenciales. En efecto, a partir de las recientes reformas, la tarea de asesoría jurídica y defensa de los trabajadores podrá estar dada hoy por las mismas procuradurías de

la defensa del trabajo, por los centros de conciliación laboral, así como por las defensorías existentes en el Poder Judicial Federal y Estatal, de tal manera que se necesita avanzar hacia una revisión y diseño integral de la procuración de justicia laboral con el fin de contar con un modelo moderno, coherente y articulado que cumpla cabalmente con el objetivo social de ofrecer asesoría profesional, conveniente y oportuna a quienes tengan la necesidad de ella.

En ese sentido, varios son los retos que el Estado mexicano deberá enfrentar en el tema que nos ocupa en los años por venir. De entrada, habrá que ratificar que de conformidad con el artículo 1º de la Constitución será necesario reconocer que el derecho a la defensa conveniente, oportuna y adecuada, en este caso de los trabajadores que lo soliciten y necesiten, es un derecho humano que debe formar parte del nuevo modelo laboral, así como de las políticas laborales que se vayan adoptando, de tal manera que las instituciones encargadas de la asesoría jurídica gratuita para los trabajadores y de sus sindicatos cumplan adecuadamente con el respeto a ese derecho. Asimismo, resulta necesaria e impostergable la coordinación entre las diferentes instancias encargadas de la asesoría jurídica laboral gratuita; en este tema es necesario llevar a cabo un análisis estructural del nuevo sistema de justicia laboral que permita identificar las necesidades y momentos de asesoría jurídica laboral para que las instituciones la atiendan convenientemente de manera coordinada.

Asistimos a un momento en donde se ha creado una gran expectativa en el mundo del trabajo con motivo del nacimiento de nuevas reglas e instituciones encargadas de las relaciones laborales, de tal manera que todas las “piezas” del modelo deben ser revisadas y, en su caso, actualizadas. Las instituciones encargadas de la asesoría laboral no deben ser la excepción.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

- Barajas Montes de Oca, Santiago. *Manual de derecho administrativo del trabajo*. México, Porrúa, 1985.
- Cámara de Diputados (LXI Legislatura). *El Legislador Ponciano Arriaga 1811-1863*. Serie La Historia, México, Miguel A. Porrúa, 2011.

OIT- CIPPT-Turín. *La administración del trabajo en algunos países de América Latina y Europa. Realidades y comentarios*. Turín, Medoc, 1983.

Sánchez Castañeda, Alfredo. *Diccionario de Derecho Laboral*. Serie Diccionarios Jurídicos, México, Oxford, 2005.

Trueba Urbina, Alberto. *Tratado teórico-práctico de derecho procesal del trabajo*. México, Porrúa, 1986.

Electrónicas

Arese, Cesar. “El acceso a tutela judicial efectiva laboral”. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, Núm. 21, México, UNAM-IIIJ, diciembre 2015. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46702015000200237&lng=es&nrm=iso (consultado el 9 de septiembre de 2019).

Morgan, Sara. “Efectividad de la conciliación laboral en los juicios laborales”. IDC on line, 3 septiembre 2019. <https://idconline.mx/laboral/2019/09/03/efectividad-de-la-conciliacion-en-los-juicios-laborales>.

Ortiz Porras, Carolina. “La procuración de justicia en materia laboral”. Memoria del IV Congreso de Derecho Constitucional, Vol. I, México, UNAM, 2001. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/92-justicia>.

TFCyA. Informe Anual de Actividades 2018. Sesión del Pleno, noviembre 2018. http://www.trifeca.gob.mx/work/models/TFCA/Resource/360/1/images/informe_anual_2018.pdf.

Reglamento de la Procuraduría Federal del Trabajo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de octubre de 2014. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n407.pdf>

Hemerográficas

Cruz Barney, Oscar. “Defensa a la defensa y abogacía en México”. Serie Cuadernos de abogacía, Núm. I, México, UNAM-IIIJ, INCAM, ICAM, 2015.

Martín Minguijón, Ana Rosa. “El defensor del pueblo. Antecedentes y realidad actual”. *Derechos Humanos: temas y problemas*. Serie Estudios Jurídicos, Núm. 149, México, UNAM- IIIJ, CNDH, 2010.

Reynoso Castillo, Carlos. “La justicia laboral, retos y reflexiones”. *Alegatos*, Núm. 82, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2012.

Otras

Cofré Pérez, Leonardo. “La asistencia y defensa jurídica del Estado a las personas en Chile. Estudio de su regulación normativa de los principales mecanismos que la concretizan y una referencia general a modelos comparados”. (Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales), Santiago de Chile, Universidad de Chile, 2011.

Huerta Villegas, M. “La Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal, sus Medidas de Apremio y la Importancia de su Aplicación”. Tesis para obtener el grado de Licenciada en Derecho, México, UNAM, Facultad de Derecho, 2005.

Impuesto a las sucesiones en México

Johan Martín Escalante Escalante*

Resumen:

En este artículo se describe la naturaleza y finalidad del impuesto a las sucesiones. En el primer apartado se presentan los elementos esenciales del impuesto; en el siguiente, se esbozan los beneficios y las críticas a este tipo de contribución; y en el tercer apartado, se relatan las razones que justificaron la abrogación del impuesto del sistema tributario mexicano en 1961. Asimismo, se describe la propuesta que recientemente se presentó para establecer un nuevo impuesto en México. La finalidad de este artículo es aportar elementos teóricos al debate sobre la pertinencia de establecer un impuesto a las sucesiones en México.

Abstract:

This article describes the nature and purpose of the inheritance tax. In the first section the essential elements of the tax are presented; in the following outlines the benefits and criticisms of this type of contribution, and in the third section are recounted the reasons that justified the repeal of the Mexican tax system tax in 1961. It also describes the proposal that was recently presented to establish a new tax in Mexico. The purpose of this article is to contribute theoretical elements to the debate about the relevance of establishing a tax on inheritance in Mexico.

Sumario: Introducción / I. Características del impuesto sucesorio / II. Debate sobre la conveniencia del impuesto sucesorio / III. Experiencia y propuesta en México / IV. Conclusiones / Fuentes de consulta

* Licenciado en Derecho por la UAM-A., Profesional operativo en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

(...) la imposición a las herencias, legados y donaciones, no tiene buena stampa en los países capitalistas aunque, posiblemente, las esperanzas y la confianza que los socialistas reformistas reponen en ella son excesivas.

Dino Jarach

Introducción

Los impuestos tienen como finalidad recaudar recursos económicos para el sostenimiento del Estado, pero también pueden crearse con fines extrafiscales, por lo que su aplicación puede complementar una determinada política pública, estimular una actividad económica, limitar alguna actividad con efectos perniciosos para la población, etcétera.

Con base en lo anterior, el impuesto a las sucesiones tiene como finalidad recaudar recursos económicos cuando se lleva a cabo la transmisión de un patrimonio por medio de una herencia o legado —sucesión *mortis causa*—, pero también tiene como finalidad extrafiscal, fragmentar el patrimonio que es objeto de la sucesión, de manera que este impuesto puede funcionar como un instrumento para evitar grandes concentraciones de capital.

El impuesto sucesorio se suprimió en México en 1961, en contraste, en la actualidad varios países cuentan con este impuesto en su sistema tributario, mismo que, pese a una larga trayectoria en diversos sistemas jurídicos, no deja de ser controversial por sus supuestas consecuencias negativas en la economía. Hay quienes opinan que este impuesto destruye el capital productivo, mientras que otros consideran que es un instrumento que puede ayudar a disminuir la desigualdad social al evitar la acumulación de grandes capitales.

El debate sobre la pertinencia del impuesto sucesorio no está concluido, por el contrario, se avizora uno impetuoso para las próximas décadas del siglo XXI; por tanto, es pertinente conocer los elementos esenciales de este impuesto, pues no parece tan utópica su adopción en el sistema tributario mexicano.

I. Características del impuesto sucesorio

Como preámbulo, es necesario precisar algunas cuestiones básicas del derecho sucesorio, refiriéndonos por este, al conjunto de normas jurídicas de derecho privado que regulan el destino del patrimonio de una persona después de su muerte.¹

Por medio de una sucesión, una persona adquiere el patrimonio de otra, es decir, asume la titularidad de sus derechos y obligaciones apreciables en dinero. La sucesión puede consumarse sobre todos los bienes del *de cuius*, a lo que se denomina herencia, o bien, sobre bienes determinados, a lo que se denomina legado.²

Existen dos formas de sucesión, la que se realiza por testamento (testamentaria) y la que opera por la ley (legítima o intestada), en ambos casos el presupuesto fundamental es un hecho jurídico, la muerte del titular del patrimonio.³ La herencia puede provenir de una sucesión testamentaria o legítima, en tanto que el legado se instituye por testamento.

Considerando lo anterior, el impuesto a las sucesiones grava la transmisión *mortis causa* y gratuita del patrimonio, esto es, el “conjunto de obligaciones y derechos susceptibles de una valorización pecuniaria”.⁴

El contenido económico de una sucesión es relevante desde la perspectiva del derecho fiscal, pues “representa la forma de acumulación transgeneracional del capital”,⁵ de manera que al existir una manifestación de riqueza y, por ende, de capacidad contributiva, es susceptible de ser gravada.

Con estas precisiones preliminares, a continuación se describen, de manera general, los elementos esenciales del impuesto sobre sucesiones, aclarando que en México no existe un impuesto de esta naturaleza desde 1961, por lo que este análisis es meramente abstracto:

a) Objeto: El objeto de un impuesto es una manifestación económica susceptible de ser gravada, en cuanto al impuesto sucesorio, el objeto es el in-

¹ Nuria González Martín, “Una aproximación al Derecho sucesorio en México”, p. 108.

² María de Montserrat Pérez Contreras, *Derecho de familia y sucesiones*, p. 185.

³ Rafael Rojina Villegas, *Compendio de derecho civil II, Bienes, derechos reales y sucesiones*, pp. 483-484.

⁴ *Ibid.*, p. 7.

⁵ Humberto Espinosa de los Monteros Sánchez, “Sucesiones en el derecho mexicano”, p. 81.

cremento en el haber patrimonial de los herederos o legatarios, en palabras de Dino Jarach, “no es el acto de la transmisión sino la consecuencia de ella, esto es el incremento patrimonial de herederos, [o] legatarios”.⁶ Es importante aclarar que el impuesto a las sucesiones grava el cúmulo de bienes que integran el capital, no así los rendimientos generados por el capital.⁷

b) Sujetos: El sujeto pasivo es la persona física que recibe la herencia o legado, que por recibir el patrimonio del *de cujus* incrementa su haber patrimonial, por tanto, está obligado al pago del impuesto.

Los sujetos activos pueden ser, simultáneamente, la federación y las entidades federativas, en el ejercicio de su respectiva potestad tributaria; en el régimen constitucional mexicano la federación y las entidades federativas tienen facultades concurrentes en materia impositiva, por tanto, podría existir un impuesto sucesorio federal y tantos impuestos locales como entidades federativas, pues esta materia no se encuentra expresamente reservada para la federación.⁸

Esta competencia concurrente se explica en la siguiente jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS. Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que se refieren a materia impositiva, determina que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que es un sistema complejo y las reglas principales las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría

⁶ Dino Jarach, *Finanzas públicas y derecho tributario*, p. 732.

⁷ En cuanto a la clasificación de los impuestos al capital Thomas Piketty precisa lo siguiente: “Generalmente, en los impuestos al capital se incluyen a la vez los gravámenes aplicados al flujo de ingresos del capital (por ejemplo, sobre los beneficios de las empresas) y los que se basan en el acervo de capital (por ejemplo, el impuesto predial, el impuesto a las sucesiones o el impuesto a la fortuna)”. Thomas Piketty, *El capital en el siglo XXI*, p. 547.

⁸ En México, hasta 1961, existió un impuesto federal y diversos impuestos estatales sobre herencias y legados.

En Estados Unidos de América existe un impuesto federal denominado “*Estate Tax*”, mientras que en algunos estados de ese país tienen un impuesto de la misma naturaleza,

En España la potestad tributaria para gravar las sucesiones fue cedida a las Comunidades Autónomas, de manera que puede haber tantos impuestos como comunidades.

de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124); b) Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación (artículo 73, fracción XXIX) y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI, y VII y 118).⁹

c) Base imponible: Este elemento del impuesto “es la magnitud señalada por la ley a la que se aplica la tarifa para obtener la cuantía de la deuda tributaria”,¹⁰ en este caso, se trata del valor pecuniario del patrimonio adquirido por el heredero o legatario. Dicha base puede ser disminuida con la deducción de las deudas dejadas por el autor de la sucesión, gastos funerarios o gastos correspondientes al juicio sucesorio, entre otros elementos que en cada ley tributaria se permitan deducir; el siguiente precedente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es ilustrativa respecto de las deducciones que estaban previstas en la entonces vigente ley impositiva:

HERENCIAS Y LEGADOS, DEDUCCIONES DEL IMPUESTO SOBRE. El artículo 7º., de la Ley del Impuesto sobre Herencias y Legados, de seis de marzo de mil novecientos treinta y cuatro dispone: “Del caudal hereditario deberán hacerse las siguientes deducciones: I. Las deudas a cargo del autor de la sucesión, que consten en escritura pública o en escrito previo, con las siguientes excepciones; a). Las constituidas a favor, ya directamente, ya por interpósita persona de sus ascendientes, descendientes, cónyuge, concubina, parientes colaterales dentro del tercer grado, o tutores testamentarios, albaceas y apoderados o administradores generales del autor de la sucesión, así como a favor de personas con las que el autor de la sucesión esté ligado con el parentesco de adopción (...)”. Ahora bien, el inciso citado, se refiere a adeudos constituidos por actos jurídicos celebrados entre el autor de la sucesión y la persona que aparezca como acreedor, pues la finalidad que persigue la norma es impedir que se defrauden los intereses del fisco, evitando los adeudos simulados que no persiguen otro objetivo que evadir el pago del impuesto sobre herencias y lega-

⁹ *Semanario Judicial de la Federación*, séptima época, Pleno, volumen 151-156, primera parte, p. 149, número de registro 232505.

¹⁰ Raúl Rodríguez Lobato, *Derecho fiscal*, p. 123.

dos; en consecuencia, la norma no comprende aquellos créditos, que no fueron constituidos en sentido estricto por el autor de la sucesión, sino asumidos por concepto de haber hereditario en otra sucesión y para facilitar las operaciones de adjudicación del bien o los bienes que forman el acervo de la herencia.¹¹

Retomando el tipo de base imponible que puede tener el impuesto, también podría consistir en la totalidad del patrimonio dejado por el *de cujus*, lo cual puede resultar más gravoso que considerar como base imponible la parte del patrimonio que le corresponde a cada heredero o legatario.¹² Este sistema es criticado por Dino Jarach, pues estima que el objeto del impuesto realmente es el incremento patrimonial que percibe cada heredero o legatario, por lo que la base imponible debe individualizarse al patrimonio que perciben los sujetos pasivos.¹³

En las leyes mexicanas vigentes en las primeras décadas del siglo XX, se estableció que el impuesto se causaba por el incremento positivo patrimonial de cada heredero o legatario, lo cual se puede apreciar en los siguientes precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

HERENCIAS Y LEGADOS, IMPUESTO SOBRE LOS. El artículo 3º., de la Ley del Impuesto sobre Herencias y Legados, claramente establece que el pago de la carga fiscal, recae sobre los herederos o legatarios, por los bienes que reciban como herencia o legado, y que el acervo hereditario queda afectado preferentemente a su pago, es decir, que a ese pago están sujetos no sólo los herederos o legatarios, sino también, de un modo preferente, los bienes, quien quiera que sea el poseedor de los mismos y cualquiera que sea el título de posesión. Esta determinación de la ley constituye, por sí, un gravamen que persigue al bien hereditario cualquiera que sea su poseedor, ya que de otro modo podría fácilmente haber evasión de impuesto. Para evitar ésta, el decreto de dieciséis de

¹¹ *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, Segunda Sala, Tomo LXXV, p. 7532, número de registro 325498.

¹² De acuerdo con Alil Álvarez Alcalá en Estados Unidos de América el “*Estate Tax*” grava “la transferencia de la propiedad global de un determinado de cujus y no la de cada uno de los beneficiarios del mismo”. Alil .Álvarez Alcalá, *Lecciones de derecho fiscal*, p. 403.

¹³ Dino Jarach, *op cit.*, pp. 729-730.

marzo de mil novecientos treinta y seis, estableció que la adjudicación de bienes pertenecientes a una sucesión, cuyo impuesto no está definitivamente cubierto, deberá sujetarse a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, medida tendiente a garantizar esos intereses; sin que por ello pueda decirse que los actos judiciales están supeditados a los administrativos, pues simplemente se persigue evitar esa evasión, mediante la intervención de órganos fiscales competentes, que tienen conocimiento exacto del caudal hereditario y de si éste ha cubierto, o no, los impuestos correspondientes. Por tanto, el fisco federal ha podido ejercitar su acción de cobro preferentemente sobre el caudal hereditario y esa preferencia es contraria a que la acción, según pretende el quejoso debe ejecutarse oportunamente contra el heredero o legatario, ya que recae sobre los bienes y no sobre las personas; por lo que existe inexacta aplicación del expresado artículo 3º., en tanto que el quejoso tenga que cubrir una cantidad por concepto de herencias y legados por los bienes de la sucesión, que le fueron adjudicadas; pues aunque el quejoso no sea deudor directo del fisco, es deudor indirecto, por haber adquirido tales bienes sin que éstos hubieran cubierto el impuesto fiscal correspondiente.¹⁴

IMPUESTO SOBRE SUCESIONES. Conforme a la Ley de Hacienda vigente en Coahuila, el impuesto se causará sobre lo que corresponda a cada heredero y no sobre el monto total de la herencia.¹⁵

d) Cuota tributaria (tarifa): En el impuesto sobre sucesiones, para determinar el monto que debe enterarse al fisco, a la base imponible generalmente se le aplica una tarifa progresiva, la progresividad consiste en que la cuota tributaria “aumenta al aumentar la base, de tal manera que a aumentos sucesivos corresponden aumentos más que proporcionales en la cuantía del tributo”,¹⁶ así, “la progresividad exige que un incremento de base vaya

¹⁴ *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, Segunda Sala, tomo LXXVIII, p. 1568, número de registro 324224.

¹⁵ *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, Pleno, tomo IX, p. 403, número de registro 811333.

¹⁶ Raúl Rodríguez Lobato, *op cit.*, p. 125.

acompañado de un incremento de cuota más que proporcional a dicho incremento de base”.¹⁷

Para la aplicación de la tarifa se pueden tomar en cuenta elementos subjetivos, como los vínculos familiares en líneas recta y colateral, de esta manera la tasa que debe aplicarse se incrementa en función del incremento de la base imponible, empero, puede decrecer si el vínculo familiar es estrecho o se incrementa si el vínculo es distante:

El impuesto es creciente con el monto heredado y decreciente con el parentesco. En la mayoría de los países en los que se aplica el impuesto a las participaciones hereditarias la tasa está en función del monto heredado y del grado de parentesco que existía (...), de forma que, entre más alto sea el monto heredado y más lejano el grado de parentesco, la tasa marginal correspondiente es mayor.¹⁸

Puede haber casos por los que se establezcan tasas fijas aplicables a la base imponible del impuesto, sin embargo, una tarifa progresiva se considera más apropiada porque valora los vínculos familiares del causante y en función de ello se establece una mayor o menor tasa, lo cual es congruente con el fin extrafiscal del impuesto: evitar grandes concentraciones de riqueza en una unidad familiar, permitiendo su fragmentación.¹⁹

e) Época de pago: En cada ley tributaria debe determinarse el momento en el que el impuesto sobre sucesiones debe enterarse a la autoridad fiscal.

Finalmente, cabe mencionar que en los sistemas tributarios que han adoptado un impuesto a las sucesiones también se ha establecido, complementariamente, un impuesto a las donaciones efectuadas en vida por el mismo

¹⁷ Ramón Falcón y Tella y Elvira Pulido Guerra, *Derecho fiscal internacional*, p. 38.

¹⁸ Alejandra Huerta Pineda y María Karina Sánchez Correa, *Impuesto a las herencias: Debate, historia e implementación alrededor del mundo*, p. 27.

¹⁹ Respecto a la progresividad de los impuestos, Thomas Piketty destaca que “el impuesto progresivo es un elemento esencial para el Estado social: desempeñó una función clave en su desarrollo y en la transformación de la estructura de las desigualdades en el siglo XX, y es una institución central para garantizar su viabilidad en el siglo XXI. (...) hoy está amenazada intelectual (las diferentes funciones de la progresividad nunca han sido discutidas a fondo) y políticamente (la competencia fiscal permite que categorías enteras de ingresos queden exentas del régimen legal). Thomas Piketty, *op cit.*, p. 551.

causante, para evitar la evasión del impuesto sucesorio mediante donaciones entre vivos.²⁰

II. Debate sobre la conveniencia del impuesto sucesorio

El impuesto a las sucesiones se ha considerado un instrumento estatal para la redistribución de la riqueza, pues fragmenta la concentración del capital, fundamentalmente con la aplicación de la tarifa progresiva; sin embargo, un tema toral para la efectividad de este impuesto es el fin al que el Estado destine los recursos recaudados, lo idóneo sería que los recursos se destinaran a programas o proyectos productivos que buscaran la disminución de la desigualdad económica entre clases sociales.

Es decir, por una parte, la aplicación del impuesto generaría la fragmentación del capital que se transmite por herencia o legado y, por otra, los ingresos recaudados por dicho impuesto deberían ser destinados a financiar políticas públicas que abatan la desigualdad social.

Un impuesto a las sucesiones que funcione como un instrumento que contribuya a atemperar la desigualdad social y disminuya la concentración de la riqueza en un reducido porcentaje de la población, puede ser un instrumento de política fiscal loable; sin embargo, no son pocos los economistas que han planteado sus posibles efectos perniciosos en la economía.

El impuesto a las sucesiones grava la totalidad del patrimonio que se transmite con la muerte del titular, de manera que grava el capital, esto es, la riqueza estática acumulada, en tanto que otros impuestos gravan el ingreso que genera el patrimonio, el producto del capital, la renta. Con base en lo anterior, algunos autores consideran que el impuesto atenta contra el capital productivo y disminuye el ahorro.

Este debate teórico-económico es sintetizado por Alejandra Huerta Pineda y María Karina Sánchez Correa,²¹ quienes presentan los planteamientos de destacados economistas que han analizado este impuesto, de cuyas conclusiones se advierte una constante: el impuesto sí puede funcionar como un instrumento para la distribución equitativa de la riqueza; sin embargo,

²⁰ Dino Jarach, *op cit.*, p. 729.

²¹ Alejandra Huerta Pineda y María Karina Sánchez Correa, *op cit.*, pp. 8-15.

con una aplicación incorrecta se pueden generar efectos perniciosos en la economía.

Actualmente no son pocos los países desarrollados que cuentan con un impuesto sobre sucesiones, en los cuales, de manera constante, se discute la pertinencia de mantener dicho impuesto, sobre todo en periodos electorales. En este contexto, si países como Estados Unidos de América o Reino Unido mantienen dicho impuesto, es pertinente cuestionar si son reales los supuestos efectos negativos que tiene dicho impuesto en la economía; sobre este debate, la conclusión de Dino Jarach, aunque lejana en el tiempo, es categórica: “No hay pruebas históricas de la modificación del sistema económico por la vía del impuesto sucesorio y pensamos que si fuera cierta dicha eficacia del impuesto en tal sentido ya habría desaparecido del ordenamiento fiscal de dichos países, que seguramente no quisieran cobijar en su seno una víbora tan venenosa”.²²

En ese sentido, Dino Jarach apuntaba que el impuesto no destruye el capital, salvo que el Estado administre incorrectamente los recursos recaudados, lo que destruye es el traspaso generacional de fortunas familiares.²³

En el pasado, particularmente en el siglo XIX, la herencia fue un medio que favoreció la concentración de riqueza transgeneracional generando considerables niveles de desigualdad social, Thomas Piketty²⁴ se ha ocupado de analizar la desigualdad social que durante siglos generó la acumulación de riqueza en pocas manos y estima que en el siglo XXI la herencia desempeñará un papel importante y comparable al que tuvo en el pasado, de manera que el regreso del impuesto sucesorio en México, para el siglo XXI, no parece utópico.

III. Experiencia y propuesta en México

III.1. El impuesto sucesorio en México (diciembre de 1961)

Como se mencionó, el impuesto sucesorio en México se abrogó en 1961, después de más de un siglo de que formara parte del sistema tributario mexicano. Aquí se relatan las razones que en aquel momento justificaron la abrogación del impuesto sucesorio.

²² Dino Jarach, *op cit.*, p 732.

²³ *Ibid.*, p. 739.

²⁴ Thomas Piketty, *op cit.*, p. 415.

Antonio de Ibarrola²⁵ identificó diversas leyes que desde 1843 establecían impuestos sucesorios en el sistema tributario mexicano. La última ley se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1959, con el título “Ley Federal de Impuestos sobre Herencias y Legados”. Dicha ley se promulgó por el mismo Presidente que casi dos años después propuso su derogación.

Así, el 15 de diciembre de 1961, el Presidente Adolfo López Mateos y el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Antonio Ortiz Mena, suscribieron la iniciativa de la ley que proponía la derogación de los impuestos y legados, dicha iniciativa se remitió el 22 de diciembre de 1961 a la Cámara de Diputados por el Secretario de Gobernación, Gustavo Díaz Ordaz.²⁶

En la iniciativa se expusieron los siguientes motivos para abrogar el impuesto sucesorio:

- Para lograr el crecimiento de la población era necesario incrementar la producción y las actividades industriales, por tanto, se estimó conveniente reproducir la práctica implantada en otros países, “con resultados positivos”, en el sentido de suprimir el impuesto a las herencias y legados.
- No se había logrado aplicar el impuesto sucesorio a las transmisiones de dinero efectivo, alhajas, muebles y valores al portador.
- Respecto a los inmuebles, el impuesto sólo se aplicaba a patrimonios pequeños y medianos, ya que las grandes fortunas lograban evitar la causación del impuesto, mediante diversos procedimientos como la constitución de sociedades.

Como se aprecia, los motivos para la abrogación del impuesto fueron, fundamentalmente, que obstaculizaba el crecimiento de la economía, sin abundar en razones, y que su aplicación resultaba complicada por los medios utilizados por los contribuyentes para eludir el impuesto, de manera que se justificaba la supresión del impuesto en todo el país.

En la misma iniciativa se precisó que dicho impuesto podía ser establecido por el Congreso de la Unión y por las legislaturas locales —en ejercicio de la

²⁵ Antonio de Ibarrola, *Cosas y sucesiones*.

²⁶ *Diario de Debates*, Cámara de Diputados, 23 de diciembre de 1961.

facultad concurrente en materia fiscal—; por ello, el Presidente Adolfo López Mateos precisó que invitaría a los gobernadores y a las legislaturas locales a que procedieran a abrogar las leyes locales que establecían el impuesto a las herencias y legados.

El 26 de diciembre de 1961 la Cámara de Diputados aprobó la ley que derogaba los impuestos sobre herencias y legados. En la discusión del dictamen, el diputado Martín Díaz Montero tomó la palabra para manifestar su apoyo a la iniciativa, señalando que la abrogación era necesaria pues se trataba de un impuesto que absorbía paulatinamente el capital y afectaba a la clase media, la cual muchas veces debía deshacerse de los bienes de la sucesión para enterar el impuesto.²⁷

Sin más, el Senado aprobó la iniciativa el 28 de diciembre de 1961, por lo que el 30 de diciembre del mismo año se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley que deroga los impuestos sobre herencias y legados, misma que entró en vigor el 1o de enero de 1962.

III.2. Propuesta para un impuesto sucesorio

a) Recomendación de la OCDE

En mayo de 2018 la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) publicó el documento titulado “*Getting it Right. Prioridades estratégicas para México*”, en el se precisaba que la recaudación tributaria en México era considerablemente baja en comparación con otros países de América Latina y de la OCDE, de manera que se consideraba necesario incrementar la recaudación tributaria para impulsar el gasto público social e invertir en infraestructura, lo cual permitiría aumentar el desarrollo del país con la consecuente disminución de la pobreza.

Entre otras medidas, se sugirió reevaluar el impuesto sobre el ingreso al capital y fortalecer su progresividad, eliminar gastos fiscales (deducciones) ineficaces y se sugirió introducir un impuesto a la herencia, sin recomendar criterios para el diseño de dicho impuesto.

b) Iniciativa de reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta

El 8 de agosto de 2018 se presentó en la Cámara de Diputados una iniciativa para reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley del Impuesto So-

²⁷ *Ibid.*, 26 de diciembre de 1961.

bre la Renta, con la finalidad de gravar herencias, legados y donativos. Dicha iniciativa fue suscrita por un diputado federal integrante de la fracción parlamentaria de Movimiento Ciudadano, proponiendo lo siguiente:

- Gravar herencias y legados cuando excedan el valor de \$10,000,000.00.
- Establecimiento de tasas de 10%, 20% y 30% para gravar los ingresos por herencias y legados.

Aunque dicha iniciativa no prosperó, es importante destacar defectos importantes en su contenido: considerar la aplicación de tasas fijas, sin tomar en cuenta que una tarifa progresiva es la generalmente adoptada en la experiencia internacional; no establecer conceptos deducibles, por ejemplo, los gastos funerarios, las deudas del autor de la sucesión o los gastos del juicio sucesorio.

Asimismo, en la iniciativa no se reconoce que el impuesto sucesorio grava el acervo de capital y no la renta (entendida como el rendimiento del capital), proponiendo erróneamente establecer un impuesto sucesorio en la estructura de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, ignorando que en la experiencia legislativa de México existieron leyes especiales para el impuesto sucesorio que establecían una tarifa progresiva, así como un conjunto de deducciones.

IV. Conclusiones

1. Un impuesto sucesorio puede ser un instrumento para fragmentar grandes concentraciones de capital, de manera que más allá de ser un medio de recaudación de ingresos, puede utilizarse como un instrumento de política pública que coadyuve a disminuir los altos niveles de desigualdad social.
2. En México no existe un impuesto sucesorio desde 1961, las razones que en aquel año justificaron su abrogación se consideran ambiguas. Al respecto Dino Jarach señala que para disimular la hostilidad al establecimiento de los impuestos sucesorios se exageran las dificultades de recaudación, la evasión en la que incurren los contribuyentes y el “relativamente” minúsculo ingreso fiscal;²⁸ esta justificación coincide con la que se encuentra en la exposición de motivos que dio lugar a la abrogación del impuesto en 1961.

²⁸ Dino Jarach, *op cit.*, p. 739.

Aunado a lo anterior, en ninguna parte de la exposición de motivos de diciembre de 1961 se mencionó de qué manera el impuesto sucesorio representaba un obstáculo para el crecimiento económico, por lo que es posible inferir que las razones de la abrogación del impuesto fueron otras.

3. El impuesto sucesorio grava el capital, por tanto, es incorrecto proponer su incorporación en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, cuyo objeto es el producto del capital, esto es, la renta.
4. Si en México, considerando los altos niveles de desigualdad social, se decide iniciar un debate sobre la pertinencia de establecer un impuesto de esta naturaleza, debe tomarse en cuenta la experiencia histórica, la aplicación de impuestos sucesorios en otros países y reflexionar si son eficaces los medios, legales y materiales con los que cuentan las autoridades fiscales para verificar el pago del impuesto.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

- Álvarez Alcalá, Alil. *Lecciones de derecho fiscal*. 2ª ed., México, Oxford, 2016.
- Falcón y Tella, Ramón y Elvira Pulido Guerra. *Derecho fiscal internacional*. 3ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2018.
- Hornero Méndez, César y otros (coord.). *Derecho sucesorio comparado. Las experiencias española y mexicana en un contexto internacional*. México, Tiran Lo Blanch, 2019.
- Ibarrola, Antonio de. *Cosas y sucesiones*. 16ª ed., México, Porrúa, 2008.
- Jarach, Dino. *Finanzas públicas y derecho tributario*. 2ª ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1996.
- Piketty, Thomas. *El capital en el siglo XXI*. México, Fondo de Cultura Económica, 2014.
- Rodríguez Lobato, Raúl. *Derecho fiscal*. 3ª ed., México, Oxford, 2014.
- Rojina Villegas, Rafael. *Compendio de derecho civil II. Bienes, derechos reales y sucesiones*. 39ª ed., México, Porrúa, 2006.

Electrónicas

- Bazúa Witte, Alfredo. *Régimen fiscal de las transmisiones por herencia en el Distrito Federal (1950-2001)*. Biblioteca Jurídica Virtual de la Universidad Nacional Autónoma de México. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3822-regimen-fis->

cal-de-las-transmisiones-por-herencia-en-el-distrito-federal-1950-2001 (consultado el 18 de junio de 2019).

Guillén Díaz, María. *El impuesto sobre sucesiones y donaciones. Comparativa entre las CCAA y con respecto a la UE*. Madrid, 2017. <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/10676/TFG.Guillen%20Diaz,%20Maria.pdf?sequence=1> (consultado el 9 de junio de 2019).

Huerta Pineda, Alejandra y María Karina Sánchez Correa. *Impuesto a las herencias: Debate, historia e implementación alrededor del mundo*. Biblioteca Digital del Senado de la República. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3770/Herencia.pdf?sequence=5&isAllowed=y> (consultado el 18 de junio de 2019).

OCDE. *Getting it Right. Prioridades estratégicas para México*. <https://www.oecd.org/about/sge/getting-it-right-9789264292871-es.htm> (consultado el 17 de junio de 2019).

Pérez Contreras, María de Montserrat. *Derecho de familia y sucesiones*. Biblioteca Jurídica Virtual de la Universidad Nacional Autónoma de México. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3270-derecho-de-familia-y-sucesiones-coleccion-cultura-juridica> (consultado el 18 de junio de 2019).

Otras:

Diario Oficial de la Federación.

Diario de Debates, Cámara de Diputados.

Diario de Debates, Cámara de Senadores.

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados.

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Senadores.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tecuichpo Ixtlaxóchitl acusa a Hernán Cortés y a quien resulte responsable (primera parte)

Antonio Salcedo Flores*

Resumen:

En esta primera parte hablaremos de Tecuichpo Ixtlaxóchitl, quien fue hija de Moctezuma, viuda de Cuitláhuac, esposa de Cuauhtémoc, soberana de México, víctima directa de Hernán Cortés y una de las primeras independentistas. Comprobaremos que fueron los españoles quienes asesinaron a Moctezuma y que los indígenas que se aliaron con los españoles no recibieron mejor trato que quienes los combatieron. En la segunda parte, que aparecerá en el siguiente número, constataremos que la esclavitud a la que fueron sometidos los indígenas americanos se decidió arbitrariamente; que el Rey de España fue cómplice de los ilícitos perpetrados por los conquistadores, y que Cortés, por los delitos que cometió, debió ser llevado a la horca, según lo ordenaban “Las Siete Partidas de Alfonso X el Sabio”.

Abstract:

In this first part we will talk about Tecuichpo Ixtlaxóchitl, who was the daughter of Moctezuma, widow of Cuitláhuac, wife of Cuauhtémoc, sovereign of Mexico, direct victim of Hernán Cortés and one of the first independentists. We will verify that it was the Spaniards who murdered Moctezuma and that the Indians who allied with the Spaniards received no better treatment than those who fought them. In the second part, which will appear in the next number, we will verify that the slavery to which the Native Americans were subjected was arbitrarily decided; that the King of Spain was complicit in the wrongful acts perpetrated by the conquerors, and that Cortés, for the crimes he committed, had to be taken by hanging, according to Las Siete Partidas de Alfonso X el Sabio.

Sumario: Introducción / I. ¿Dónde está Tecuichpo? / II. ¡No metas en tu casa a quien te eche de ella! / III. ¡El Águila cae! / IV. Los indígenas que ayudaron a los españoles no recibieron mejor trato / V. Conclusiones / Fuentes de consulta.

* Doctor en Derecho, Profesor-Investigador del Departamento de Derecho de la UAM-A.

*A la memoria de Tecuichpo Ixtlaxóchitl,
Moctezuma Xocoyotzin, Cuitláhuac, Cuauhtémoc,
Tetlepanquetzal, Xicohténcatl el joven,
Cuauhpopoca y Cacamatzin*

Introducción

La Conquista de México puede ser narrada con base en hechos trascendentales, por ejemplo, la evolución del pueblo mexica, la llegada de los españoles, la suerte de Moctezuma, la lucha armada, la Noche Triste, la caída de Tenochtitlán y de Tlatelolco, y la fundación de la Nueva España. Nosotros hemos preferido contarla a partir de Tecuichpo Ixtlaxóchitl¹ o Princesa Flor Blanca. Hermosa mujer indígena a quien le tocó vivir muy de cerca los momentos más dramáticos de la Conquista. Estuvo al lado de su padre —el tlatoani Moctezuma— cuando los europeos aparecieron en las costas del sureste mexicano, supo de sus preocupaciones cuando los españoles se acercaban a México, fue testigo de la detención, el cautiverio y el asesinato del monarca. Vio a su esposo Cuitláhuac —el tlatoani sucesor— dirigir al ejército mexicano en contra de los españoles y sus aliados, echarlos de México y derrotarlos en lo que los españoles llamaron *La Noche Triste*, y para los mexicanos fue *La Noche de la Dignidad*. Al morir Cuitláhuac de viruela, Tecuichpo contrajo matrimonio con Cuauhtémoc —último tlatoani mexicano—, al lado de quien preparó la defensa de México, defendió el sitio de Tlatelolco y fue capturada cuando cayó la ciudad. Tenemos, entonces, que Tecuichpo Ixtlaxóchitl vivió, ella sola, todos los dramas por los que, en su respectivo momento, pasaron Moctezuma, Cuitláhuac y Cuauhtémoc, además de los que enfrentó como noble sobreviviente cautiva de los españoles.

La belleza, inteligencia, personalidad y desenvoltura de Tecuichpo pronto llamaron la atención de Hernán Cortés, quien consiguió acceder a ella sólo con el uso de la fuerza física, ya que nunca cambiaron los sentimientos de odio y desprecio que la noble indígena mexicana sentía por el capitán general español.

¹ Bernal Díaz del Castillo: “Una hija de Montezuma, bien hermosa mujer para ser india”, *Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España*, tomo I, p. 414.

La deslealtad, perfidia o maldad extrema de Hernán Cortés, junto con su actitud siempre proclive a la mentira, también serán expuestas y servirán como uno de los elementos de convicción para probar que violó sexualmente a Tecuichpo y asesinó alevosamente a Moctezuma y a Cuauhtémoc.

Conoceremos la suerte que corrieron los indígenas que se aliaron a los españoles para luchar en contra de los mexica y veremos que nunca recibieron las recompensas ni los buenos tratos que les prometió Cortés.

En la segunda parte, que aparecerá en el siguiente número, analizaremos la esclavitud a que fueron sometidos todos los indígenas, aliados y no aliados. Veremos que fue acordada por un grupo de españoles que, además de carecer de competencia legal para decretarla, eran en su mayoría, si nos atenemos a las palabras del propio Cortés: “*De baja manera, fuertes y viciosos, de diversos vicios y pecados.*” Comprobaremos que la Corona Española fue cómplice de las atrocidades cometidas por los conquistadores. Finalmente, estudiaremos las *Instrucciones* que Diego Velázquez de Cuéllar dio a Hernán Cortés para su viaje a América, *Instrucciones* que Cortés juró cumplir y que infringió casi por completo.

Con el apoyo de Sandra y Quetzalli Salcedo González, hemos incluido algunas imágenes para ilustrar la exposición en los puntos que lo requirieron.

I. ¿Dónde está Tecuichpo?

¿Dónde está Tecuichpo? Fue lo primero que a Cuauhtémoc preguntó Cortés, cuando le trajeron preso al tlatoani mexicano. ¡La custodian tus guardias, les he rogado que no le hagan daño!, respondió el joven guerrero. El capitán general español mandó que de inmediato y junto con las otras señoras principales, que también habían sido capturadas, trajeran a la soberana mexicana a su presencia (véase Figura 1).²

El inusual interés que el general mostraba por la muy joven y bella Tecuichpo, contrastaba con el profundo desprecio que ella sentía por él. No le faltaban razones: Cortés había traicionado, robado, aprisionado y asesinado

² Díaz: “Y Cortés preguntó por la mujer y por otras grandes señoras mujeres de otros capitanes que habían dicho que venían con Guatemuz”, *op. cit.*, tomo II, p. 62. Manuel Orozco y Berra, *Historia antigua y de la conquista de México*, tomo IV, p. 546.

alevosamente a su padre, Moctezuma Xocoyotzin; también había violado a dos de sus hermanas,³ masacrado a su raza⁴ (utilizamos el término raza como grupo humano que comparte características físicas distintivas, como color de piel, cabello, forma de ojos, etcétera. Lo consideramos un término con fuerza y no peyorativo) y sitiado a su pueblo.⁵ Hernán Cortés era desleal, perverso en grado sumo, mentiroso y pérfido. A veces lograba ocultar su maldad, pero Tecuichpo la percibió desde un principio, la conocía por los informes que habían llegado a su conocimiento sobre las matanzas, robos y violaciones contra las mujeres indígenas,⁶ que habían perpetrado los españoles; estaba segura que



Figura 1. Tecuichpo aparece al centro, de frente, postrada; está en la canoa en que, junto con su esposo Cuauhtémoc y otras y otros mexicas principales, fue hecha prisionera. *La captura de Guatimoc (Cuauhtémoc) en la Laguna de Texcoco*, Luis Coto (1830-1891), detalle, Museo de las Culturas, Munal, Ciudad de México, Centro.

- ³ Ana, que falleció “*la noche triste*”, encontrándose embarazada de Cortés, e Inés, quien sí tuvo descendencia de Cortés. Orozco, *op. cit.*, tomo IV, pp. 298-299.
- ⁴ Fray Bernardino de Sahagún, *Historia general de las cosas de Nueva España*, pp. 717-809. Indígenas relatores que presenciaron la Conquista, *Visión de los Vencidos*, pp. 1-292.
- ⁵ Fray Juan de Torquemada, *Monarquía indiana*, tomo I, pp. 411-572.
- ⁶ Fray Diego de Durán, *Historia de las indias de Nueva España e Islas de la tierra firme*, pp. 543-545 y 582. El historiador refiere que Cortés y sus soldados, hurgando en la casa que Moctezuma les brindó para que se alojaran, “*fueron a dar con un aposento muy secreto apartado, donde estaban las mujeres de Moctezuma, con sus damas y amas que las servían y miraban por ellas; las cuales se habían recogido en aquel aposento y recogimiento de temor y miedo de los españoles. Aunque algunos dicen que no eran sino las mozas recogidas de los templos, que, como monjas, estaban en ellos cumpliendo sus votos, debajo del mandado de aquellas amas, que, como abadesas, las tenían en obediencia. Las cuales se habían escondido en aquella casa y aposento de temor de no ser violadas ni maltratadas de los españoles, que ya daban señal y muestra de su poca continencia.*” El escritor señala que el manuscrito en que se basó para escribir su *Historia de las Indias*, en la parte en que debía informar la conducta que asumió el ejército español para con las mujeres encontradas, está mutilado, que le tacharon diez líneas, en las “que parece hablar de los desmanes de los soldados con las Mujeres de Moctezuma, o con las doncellas del templo”. Mutilación, dice el historiador, que “es una rectificación, o se las impuso la censura”.

no eran deidades, que sólo eran unos seres humanos con mayor poder destructivo que los que hasta entonces había conocido.

Tecuichpo, al igual que Cuitláhuac, Xicoténcatl el joven, Cuauhtémoc, Chichimecatecotl, fray Bartolomé de las Casas y Diego Velázquez de Cuéllar, siempre supo que Hernán Cortés no era una persona digna de confianza, deducción a la que había llegado a partir de sus experiencias y tal vez también al intuir que los agravios que hasta entonces le causara el conquistador, no iban a ser los últimos. Si así pensó, no se equivocó. Cortés mantendrá a su joven esposo prisionero de por vida, lo someterá a tormento hasta dejarlo físicamente inútil, también de por vida; lo llevará a lejanas tierras, allá lo ahorcará con alevosía, premeditación y ventaja; se deshará de sus restos,⁷ volverá, y ya, sin correr mayores riesgos, violará a Tecuichpo en repetidas ocasiones, como lo demuestran las pruebas consistentes en: A) la perfidia o maldad extrema que caracterizaba a Hernán Cortés, quien no tuvo la menor reserva para traicionar al Gobernador de la isla Fernandina, Diego Velázquez de Cuéllar, contra quien se sublevó, desobedeciendo las *Instrucciones* que formalmente y bajo juramento le había entregado. Cortés tampoco tuvo el menor escrúpulo para traicionar y asesinar alevosamente a Moctezuma, a quien le había expresado: “*Amanos, y quierenos, porque no venimos, sino a servirte, enseñarte, y darte todo contento, y placer: Reposa, y sosiega tu Corazón, y no sospeches, que ai otra cosa de lo que te decimos*”;⁸ “*No solamente te tengo por hermano, sino en mucho más*”, “os quiero tanto como á mí mismo.”⁹ Sin importarle lo anterior y aprovechando el alojamiento que el tlatoani le brindaba, Cortés hizo prisionero a Moctezuma, le robó el patrimonio de su familia, lo encadenó y lo asesinó con todas las agravantes que previene el derecho. Cortés traicionó a los indígenas que le ayudaron a conquistar México, a Ixtlilxóchitl dejó de reconocerle sus méritos, no le entregó los bienes que le había prometido y sí lo extorsionó; lo despojó de los pueblos que les habían pertenecido a él y a sus antepasados. Asimismo, despojó de sus casas a los descendientes de Ixtlilxóchitl. A los cempoaltecas, lo mismo que a los tlaxcaltecas, dejó de entregarles la parte del botín que les prometió a cambio de su alianza; a todos ellos los obligó a pagar tributos a él y a la Corona española, no obstante ha-

⁷ *Ibid.*, pp. 571-576.

⁸ Torquemada. *op. cit.*, tomo I, p. 453.

⁹ Orozco y Berra, *op. cit.*, tomo IV, pp. 275 y 276.

berles prometido, en nombre propio y del rey Carlos V, exentarlos del pago de tributos de por vida. Incumplió sus promesas de conservar a Cuauhtémoc al frente del gobierno de su pueblo, así como de respetarle la vida. En el Juicio de Residencia que contra Cortés se instruyó, existen indicios suficientes para demostrar que asesinó a su esposa Catalina Suárez. Impuso arbitrariamente la esclavitud a los indígenas mesoamericanos, por medio de la encomienda, el repartimiento y el depósito. Incumplió la orden imperial de Carlos V de suspender las atrocidades que cometía en contra de los esclavos americanos. Incumplió casi todos los mandamientos de la Iglesia católica, no obstante asegurar que sus actos estaban basados en la fe y en las doctrinas de esa religión. Con tan perversa personalidad, que se encuentra debidamente documentada, se acredita que Cortés no era una persona en quien se pudiera confiar que respetaría a una bella joven indígena que estuviera a su merced, como era el caso de Tecuichpo Ixtlaxóchitl. B) Otro elemento de convicción que demuestra la violación de Tecuichpo, a manos de Cortés, es la actitud de la indígena hacia el español. Nunca lo aceptó, siempre lo trató con desprecio. Así tenía que ser, pues el de Extremadura había masacrado al pueblo de la joven, había traicionado y asesinado a su padre, Moctezuma, y a su esposo, Cuauhtémoc; abusó sexualmente de dos de sus hermanas, Ana e Inés, así como de la misma Tecuichpo, sin tomar en cuenta que las tres eran hijas de Moctezuma, y habían sido confiadas a Cortés para que las protegiera. C) Un tercer elemento que demuestra la violación perpetrada por Cortés, en agravio de Tecuichpo, es la actitud que asumió la noble indígena hacia su hija, Leonor, a quien dio a luz, producto de los ataques sexuales de que fue víctima, coitos que de ninguna manera puede pensarse que hayan sido consentidos por ella, y a los que le era imposible sustraerse, dado que el atacante, en este caso Hernán Cortés (quien registró a Leonor como hija suya y de Tecuichpo), era el capitán general del ejército vencedor y contaba con toda la fuerza física que se necesitaba para doblegar la resistencia de la joven, quien cuando sufre los primeros ataques sexuales, cuenta con dieciséis años de edad, mientras que Cortés ya tiene más de cuarenta. Tecuichpo adoptó la actitud que asumen las mujeres que quedan embarazadas en un acto de violación: no aceptó a su lado a su hija, la rechazó desde que nació, rechazo que mantuvo toda su vida, habiéndolo confirmado cuando se encontraba enferma y cerca de su muerte, fue entonces que, al dictar su testamento, nombró como herederos a sus hijos, con excepción de la hija que procreó de Cortés. Debemos tener presente que los actos de violación

difícilmente se demuestran con pruebas directas, casi siempre se acreditan con medios de prueba indirectos, como los que hemos analizado.

Cortés, tratando de encubrir sus crímenes de violación, obligó a Tecuichpo a contraer matrimonio, en dos ocasiones, con españoles que él escogió.

Las difíciles condiciones que Tecuichpo enfrentó requirieron de ella todo el valor, la templanza y el coraje que, no obstante su corta edad,¹⁰ le habían proporcionado su noble ascendencia, la educación que como hija del soberano había recibido y la experiencia que adquirió al lado, primero de Cuitláhuac y luego de Cuauhtémoc, quienes, junto con Xicoténcatl el joven y Cuauhopopoca, se habían distinguido por desconfiar de los españoles.

Tecuichpo siempre estuvo enamorada de Cuauhtémoc, a quien, como a su pueblo, y a pesar de todas las adversidades, nunca dejó de serle fiel. Esa noble indígena es un digno ejemplo de las mujeres de su raza, de aquella mujer cholulteca que le reprochó a la Malinche el que estuviera ayudando a los españoles, reclamándole que se pasara del lado de su gente;¹¹ de la mujer centinela que, al descubrir a Cortés y sus huestes cuando iban huyendo secretamente de México, dio la voz de alarma y llamó a las mexicanas y a los mexicanos para que combatieran a los extranjeros y a sus aliados, los derrotaran y los desposeyeran de los bienes que habían robado a Moctezuma y a otros mexicanos.¹² También ejemplifica a la mujer de nombre Yacotzin, quien, arriesgando su propia vida, enfrentó y reprochó a su hijo Ixtlilxóchitl, el haberse doblegado ante los “*bárbaros españoles*” y el haber traicionado a los suyos;¹³ a la mujer, que luchando cuerpo a cuerpo con Hernán Cortés, estuvo a punto de ahogarlo en la laguna de México, durante el sitio de Tlatelolco;¹⁴ a la mujer que, presagiando el trágico fin de su pueblo, por las noches recorría México llorando y gritando: “*¡Hijitos míos pues ya tenemos que irnos lejos; Hijitos míos, ¿a dónde os llevaré?!’*”,¹⁵ a las mujeres que, defendiendo hasta el fin el sitio de México y Tlatelolco, lucharon frente a frente con los invasores españoles y sus aliados:

¹⁰ Tenía doce años cuando fue capturada y dieciséis cuando comenzó a ser violada.

¹¹ Hernán Cortés, *Cartas de relación, segunda carta*, p. 54. Orozco, *op. cit.*, tomo IV, p. 215.

¹² Orozco, *op. cit.*, tomo IV, p. 385.

¹³ Códice Ramírez, citado por Indígenas relatores, *op. cit.*, pp. 72 y 76.

¹⁴ Orozco, *op. cit.*, tomo IV, p. 517.

¹⁵ Indígenas relatores, *op. cit.*, p. 6. Diana Magaloni Kerpel, *Albores de la conquista*, p. 221. Sahagún, *op. cit.*, pp. 32-33.

Fue cuando también lucharon y batallaron las mujeres de Tlatelolco lanzando sus dardos. Dieron golpes a los invasores; llevaban puestas insignias de guerra; las tenían puestas. Sus faldellines llevaban arremangados, los alzaron para arriba de sus piernas para poder perseguir a los enemigos.”¹⁶, “... de mañana se subiesen a las azoteas... Y el valeroso Cuauhtémoc, con la poca gente que le quedaba, salió a hacer rostro a los españoles con toda la gente del Tlatilolco. El Marqués, cuando vido tanto número de gentes que cubrían las azoteas y que henchían las calles de la ciudad, fue admirado y aun recibió algún temor de ganar la ciudad sin daño de sus españoles y amigos... y tornando al combate, vieron que las que estaban por las azoteas eran todas mujeres...”¹⁷;

a las mujeres que fabricaban y lanzaban proyectiles a los enemigos extranjeros;¹⁸ a las mujeres que, aun a costa de su propia vida, atendieron a los indígenas enfermos por las epidemias que los españoles trajeron a América (véanse Figuras).¹⁹



Figura 2. *La Llorona*, acongojada lamenta el fatal e ineludible destino de su pueblo. Códice Florentino, libro XII, folio 2v. Digitalización: Raíces.



Figura 3. Mujer mexicana atiende a su gente enferma de viruelas. Códice Florentino.

¹⁶ Indígenas relatores, *op. cit.*, p. 185.

¹⁷ Durán, *op. cit.*, p. 185.

¹⁸ Díaz, *op. cit.*, tomo II, p. 63.

¹⁹ *Códice Florentino*.

Ixtlaxóchitl no fue la única víctima de la perfidia de Hernán Cortés, también lo fueron su padre Moctezuma y su esposo Cuauhtémoc, entre otros; veámoslo.

II. “¡No metas en tu casa a quien te eche de ella!”

“¡No metas en tu casa a quien te eche de ella!” Fue lo que Cuitláhuac dijo a Moctezuma cuando se enteró de que Hernán Cortés le solicitaba que lo recibiera en México Tenochtitlan.²⁰ El tlatoani en poco estimó la recomendación de su hermano, ya había tomado su decisión: entregaría el señorío a los españoles. Estaba convencido de que los *hombres barbados* eran la reencarnación del dios Quetzalcóatl, quien regresaba a reclamar lo que le pertenecía.²¹ *El señor del rostro adusto* había decidido no luchar, sabía que la guerra estaba perdida, las profecías centenarias y los abundantes y perturbadores presagios de los últimos meses no le daban alternativa. Realizaría cuanto en su mano estuviera para que la transición fuera lo menos dolorosa posible para su pueblo. Recibiría a los teules. “¡*Dignos de compasión son el pobre viejo, la pobre vieja, y los niñitos que aún no razonan. ¿En dónde podrán ser puestos en salvo?*!” exclamó el tlatoani.²²

Por su parte, Cortés ya tiene elaborado un plan para apoderarse de las codiciadas riquezas de México. Aprisionará y asesinará a Moctezuma. Para consumar su crimen se valdrá de mentiras, intrigas y falsas promesas. Así lo confiesa en la *Segunda Carta de Relación*, de fecha 30 de octubre de 1520, que envió al rey Carlos, donde le informa: “*Y aun me acuerdo que me ofrecí, en cuanto a la demanda de este señor (Moctezuma), a mucho más de lo a mí posible, porque certifiqué a vuestra alteza que lo habría, preso o muerto, o súbdito a la corona real de vuestra majestad.*”²³ Por lo que dice Cortés, parece que el siniestro plan se había hecho del conocimiento del monarca español, aun antes de esa segunda carta.

Alojados en la casa de Moctezuma, Cortés y los suyos se dedican a hurgar por todos lados. Encuentran los bienes preciosos con los que el tlatoani y su

²⁰ Orozco, *op. cit.*, tomo IV, pp. 190 y 229, Torquemada, *op. cit.* p., 444.

²¹ Indígenas relatores, *op. cit.*, pp. 3-14.

²² Sahagún, *op. cit.*, p. 772.

²³ Cortés, *op. cit.*, *Segunda Carta*, p. 38.

familia han ido formando su patrimonio, sin miramiento alguno los roban.²⁴ ¡El botín es cuantioso, aunque no suficiente, quieren más, merecen más, deben obtener más!, pero les acobarda la idea de que los mexicanos reaccionen. Es entonces que Cortés hace público su plan ante sus capitanes y los representantes del rey. Se trata, les dice, de apresar y asesinar a Moctezuma, provocando así desconcierto y diferencias entre los mexicanos, condiciones que los españoles aprovecharán para imponerles un señor favorable a los intereses hispanos, y si esto primero no fuere posible, aprovecharán el desconcierto indígena para salir huyendo de México y alcanzar a llegar al señorío aliado de Tlaxcala. El plan es aprobado, la prisión y el asesinato de Moctezuma están acordados. Es fray Juan de Torquemada quien, en 1615, nos da razón del perverso plan de Hernán Cortés, lo hace en los siguientes términos:

*... avia determinado de prender á Motecuhzuma, y llevarle á su aposento, y tenerle en él con buena guarda, porque estando Motecuhzuma en su poder, no osarian los Mexicanos intentar, lo que se entendia, que tenian pensado, y que quando toda via lo quisiesen hacer, viendo muerto á su Señor, avian de nacer entre ellos, tantas diferencias, sobre la Eleccion del nuevo Rei, que podria ser, que alguna parte interesada, estuviere de la suia, con que serian poderosos contra la otra, porque el salirse de la Ciudad, no podria ser, sino a manera de fugitivos, que adonde quiera avian de ser tenidos en poco, y aun muertos, sin darles lugar de llegar hasta Tlaxcalla.*²⁵

Moctezuma es detenido. Los españoles han traicionado a quien les abrió las puertas de su ciudad y de su casa, al hombre que les estaba brindando alojamiento, al hombre que les confió a sus hijas, al hombre que les entregó un imperio. Cegados por su codicia, los españoles no sólo perdieron lo que ya habían ganado, sino que también incumplieron la promesa que a Moctezuma expresamente le hiciera Hernán Cortés de no causarle daño: “*Recibenos, ama-*

²⁴ Díaz, *op. cit.*, tomo I, pp. 286-289. Cortés, *op. cit.*, *Segunda carta*, p. 89. Indígenas relatores: “Y anduvieron por todas partes, anduvieron hurgando, rebuscaron la casa del tesoro, los almacenes, y se adueñaron de todo lo que vieron, de todo lo que les pareció hermoso... como si fueran bestezuelas... *op. cit.*, p. 86. Por todas partes se metían, todo codiciaban para sí, estaban dominados por la avidez”. p. 88., “Se les puso risueña la cara... como si fueran monos levantaban el oro... como unos puercos hambrientos ansiaban el oro”. pp. 64-65. Sahagún, *op. cit.*, p. 777.

²⁵ Torquemada, *op. cit.*, tomo I, pp. 456-457.

*nos, y quierenos, porque no venimos, sino a servirte, enseñarte y darte todo contento, y placer: Reposa y sosiega tu Corazon, y no sospeches, que ai otra cosa de lo que te decimos...”*²⁶ Mantendrán preso al tlatoani hasta que ellos mismos, siguiendo su perverso plan, lo priven de la vida, asesinato que perpetrarán después de que fracasen sus intentos por imponer a los mexicanos un gobernante, y antes de que salgan huyendo de la Ciudad de México Tenochtitlán en pos de su aliada y anhelada Tlaxcala, tal y como lo habían concertado.

Hernán Cortés agrega a sus funestos planes dos motivos más para dar muerte a Moctezuma. El tlatoani —dispone Cortés— también morirá si es que por cualquier medio estuviera a punto de recuperar su libertad o si los mexicanos “dieran guerra” a los españoles.

El de Extremadura ordena a sus capitanes y soldados que maten a Moctezuma, si es que éste, sus guerreros o sus sacerdotes, hacen cualquier cosa que pudiera liberarlo o “dan guerra” a los españoles. Condiciones y órdenes que se presentaron y se cumplieron. Constatémoslo.

Moctezuma estaba a punto de ser liberado, supuesto que se actualizó con la actitud del pueblo mexicano de “dar guerra” a los españoles por la matanza a traición y el robo que, dirigidos por Pedro de Alvarado, habían cometido en el Templo Mayor.²⁷ Las condiciones establecidas por Cortés para acabar con la vida de Moctezuma se habían actualizado, la liberación del tlatoani era inminente y los mexicanos estaban dando guerra a los españoles; además, a los españoles, en su huida, no les era posible cargar con el prisionero real, ni siquiera engrillándolo a su “cadena gorda”, es entonces que Cortés y sus capitanes, deciden llevar adelante su plan: matarán a Moctezuma.

Vimos que quien concibió el plan para asesinar a Moctezuma fue Hernán Cortés. Ahora veremos que quien dio la orden directa para consumar el asesinato también fue Hernán Cortés, hecho que testimonia su fiel soldado Bernal Díaz del Castillo, en su ya clásica *Historia Verdadera de la Conquista de Nueva España*, obra en la que refiere que Moctezuma solicitó a Cortés autorización para ser excarcelado y llevado a orar a sus dioses:

Y cuanto a la licencia que le demandaba, Cortés le dijo que mirase que no hiciese cosa con que perdiese la vida, y que para ver si

²⁶ *Ibid.*, p. 453.

²⁷ Indígenas relatores, *op. cit.*, pp. 97-107.

*había algún descomedimiento o mandaba a sus capitanes o papas que le soltasen o nos diesen guerra, que para aquel efecto enviaba capitanes y soldados para que luego le matasen a estocadas en sintiendo alguna novedad de su persona, y que vaya mucho en buena hora.*²⁸

Algunos días después, Cortés vuelve a hacer patente a Moctezuma su orden de darle muerte a estocadas si alguien hacía algo para soltarlo o daba guerra a los españoles, la reiteración de la advertencia también la testifica el soldado y escritor Bernal Díaz, esta vez lo hace al referirse a la autorización que Cortés concede a Moctezuma para que sea nuevamente excarcelado y llevado a cazar. “*Y Cortés le dijo que fuesen mucho en buena hora, y que mirase lo que de antes le había dicho cuando fué a sus ídolos, que no era más su vida de revolver alguna cosa.*”²⁹

Como vimos, Hernán Cortés confesó expresa y espontáneamente las razones por las que asesinó a Moctezuma, confesión que produjo cuando declaró que pretendía que la muerte del tlatoani generara diferencias entre los mexicanos, que los españoles aprovecharían para imponerles un señor que favoreciera, aun más que Moctezuma, sus intereses, o para salir de la Ciudad de México Tenochtitlan y alcanzar a llegar a Tlaxcala.

Cortés y los suyos asesinan a Moctezuma a estocadas,³⁰ como se lo habían advertido,³¹ tratan de aprovechar la confusión y las diferencias que entre los mexicanos han surgido por la muerte de su señor, y reclaman el señorío para un primo de Moctezuma a quien tienen cautivo, o para los hijos del tlatoani asesinado, quienes también son sus prisioneros.³² Su primer reclamo no prospera y van por el objetivo secundario, solicitan a los mexicanos pactar su salida de México,³³ tampoco son escuchados.³⁴ No les queda más que salir como fugitivos y tratar de alcanzar Tlaxcala.³⁵

²⁸ Díaz, *op. cit.*, tomo I, pp. 304-305.

²⁹ *Ibid.* p. 306.

³⁰ *Códice Ramírez*, Durán, *op. cit.*, tomo II, p. 556.

³¹ Díaz, *op. cit.*, tomo I, pp. 304-306.

³² *Ibid.*, p. 391.

³³ *Ibid.*, pp. 391-404.

³⁴ Orozco, *op. cit.*, tomo IV, p. 377.

³⁵ Díaz, *op. cit.*, tomo I, pp. 404-411.

Por si todavía alguien dudara de que fueron Hernán Cortés y los de su compañía quienes asesinaron a Moctezuma, tendría que tomar en cuenta la acusación de magnicidio que en forma directa y sin temor a equivocarse, en contra de los españoles lanza fray Bernardino de Sahagún, quien, en su *Historia General de las Cosas de Nueva España*, el año 1547, señala:

Despues, que llegó el Capitan Don Fernando Cortés de buelta de la Costa de la Mar, mostraronle los Indios, la ira, y la determinación, que tenían de acabarlos á todos, en que nadie le salió a recibir, y todos se escondieron; entendiöse este su mal propósito, con la perseverancia, que hacían en la Guerra, que les daban, y por esto tambien los Españoles se encolorizaron, y hablandoles su Capitan, les dixo á los Indios, y a sus Soldados: Amigos, y Compañeros mios, estos Mexicanos, están determinados de matarnos á todos, pues Nosotros todos, con Nuestros Amigos los Indios, determinémonos de defendernos; y si no pudieremos hacer en nuestra defensa otra cosa, los mataremos á ellos, y les tomaremos su Señorío, y los haremos Esclavos nuestros. Porque estos Indios, todos son Idolatras, y adoran á los Demonios, por Dioses, y no seran poderosos, para librarlos de nuestras manos; y aunque Nosotros somos menos, que ellos, y estamos en la Tierra, tengamos esperanza en Dios Nuestro Señor, que él nos ayudará, y nos los dará en las Manos; porque es Dios solo todo Poderoso. De esta manera se determinaron los Españoles á morir, ó vencer varonilmente; y asi hablaron á todos los Amigos Indios, y todos ellos estuvieron firmes en esta determinacion; y lo primero que hicieron, fue dár Garrote á Motecuhzuma, y a Itzquauhtzin, Señor de Tlatelolco, y á otros señores, que tenían presos, y los echaron muertos fuera de el Fuerte. Y antes que esto hiciesen, les dixerón muchas cosas, y les hicieron saber su determinación, y que de ellos avia de comenzar esta obra, y luego todos los demás avian de ser muertos a sus Manos; dixerónles, no es posible, que vuestros Idolos os libren de nuestras Manos; y desde que les hubieron dado Garrote, y vieron, que estaban muertos; mandarolos hechar por las azuteas fuera de la Casa, en un lugar, que se llamaba Tevayoc, que quiere decir lugar

*de la Tortuga de Piedra, porque allí estaba labrada una Tortuga de Piedra.*³⁶

Cortés y los suyos asesinaron a Moctezuma con premeditación, alevosía, ventaja y traición. La premeditación se configura con la confabulación de asesinar al tlatoani, que elaboró Cortés, y que expuso ante sus capitanes y las demás gentes con las que trataba los negocios, habiendo todos acordado privar de la vida a Moctezuma. Estas reuniones, con sus respectivos acuerdos, se dan en dos ocasiones; la primera, cuando deciden prender y matar al tlatoani, la segunda, cuando resuelven huir de la Ciudad de México. La ventaja la encontramos al tomar en cuenta que Moctezuma se hallaba prisionero, desarmado (al parecer encadenado) y sometido a un ejército armado, cuyo comandante es quien ordena que el prisionero sea privado de la vida. La alevosía se constituye con los hechos de que los victimarios ningún peligro corrieron al privar de la vida a un prisionero inerme, que ninguna amenaza representaba para sus asesinos. La traición se integra con la actitud mentirosa con la que a Moctezuma se dirigió Cortés: *“Recibenos amanos, y quierenos, porque no venimos, sino a servirte, enseñarte, y darte todo contento y placer: Reposa tu Corazon, y no sospeches, que ai otra cosa de lo que te decimos”*.³⁷ Si tomamos en cuenta que entre los mexicanos antiguos no se mentía, se comprenderá mejor la absoluta confianza que Moctezuma depositó en Cortés. El soldado escritor español, Bernal Díaz, agrega: *“Nuestro Cortés le dijo que no solamente le tenía por hermano, sino mucho más... y cuando se lo estaba diciendo Cortés, parecía que se le saltaban las lágrimas de los ojos a Moctezuma... Cortés, le echó los brazos encima y le abrazó y dijo ‘No en balde, señor Moctezuma, os quiero tanto como a mí mismo’*.”³⁸ Hechos y dichos que, sumados a la creencia de que eran los descendientes de Quetzalcóatl —que más adelante se aborda-

³⁶ Sahagún, *op. cit.*, La obra de Sahagún empezó a prepararse el año 1547, veintiséis años después de que cayera México Tenochtitlan. Su edición 7ª, del año 1989, editada por Porrúa, sustrajo el pasaje que hemos transcrito, el cual expresamente señala a los españoles como autores del asesinato de Moctezuma, no obstante, las líneas sustraídas fueron copiadas de Sahagún por fray Juan de Torquemada y éste las cita en *Monarquía Indiana*, Tomo I, Libro IV, cuya primera edición se hizo en Sevilla, el año 1615; transcripción que también aparece en la 6ª edición de la obra de Torquemada que en México, el año 1986, hizo Porrúa, p. 498. La parte sustancial del pasaje sustraído también aparece en Manuel Orozco y Berra, *Historia Antigua y de la Conquista de México*, Tomo IV, 2ª edición, editorial Porrúa, México, 1978, p. 379.

³⁷ Torquemada, *op. cit.*, p. 453.

³⁸ Díaz, *op. cit.*, tomo, p. 296.

rá—, generaron en Moctezuma confianza hacia sus verdugos, confianza que le impidió tomar las precauciones adecuadas y oportunas.

Hubo un momento en el que Moctezuma —estando preso, depuesto, decepcionado y sin posibilidad de salvación—, se negó a seguir proveyendo la solicitud de Cortés de que saliera a apaciguar a los enardecidos mexicas que estaban atacando ferozmente a los españoles, y le echó en cara los falsos testimonios y las mentiras con que se había conducido. A la petición del extremeño respondió: “*¿Qué quiere ya de mí Malinche, que yo no deseo vivir ni oírle, pues en tal estado por su causa mi ventura me ha traído?*” Y no quiso venir, y aun dicen que dijo que ya no le quería ver ni oír a él ni a sus falsas palabras ni promesas y mentiras”.³⁹

III. ¡El Águila cae!

Hernán Cortés también miente a Cuauhtémoc, le manda decir que le:

*... quiere bien por ser deudo cercano de Moctezuma, de cuyo rey era amigo y está casado con hija suya (Tecuichpo Ixtlaxóchitl), do-
liéndose de la pérdida de tan gran ciudad y de la matanza que en sus
vasallos hace, le ruega se venga de paz, ofreciéndole en nombre del
soberano de Castilla, perdonarle las muertes y daños que ha hecho
y hacerle grandes mercedes; que esto mismo le ha mandado decir
tres o cuatro veces, sin haberlo él consentido.*⁴⁰

Le sobraban razones: “*Que su persona sería respetada y honrada, conti-
nuando en el mando de todas las provincias como antes estaba.*”⁴¹

Cuauhtémoc recibe el comunicado y consulta al Tlatocan o Consejo de Ancianos, éstos le responden:

*Señor y nuestro gran Señor: ya te tenemos por nuestro rey y es
muy bien empleado en ti el reinado, pues en todas tus cosas te has
mostrado varón y te viene de derecho el reino. Las paces que dices
buenas son; mas mira y piensa en ello: desde que estos teules (los*

³⁹ *Ibid.*, p. 390.

⁴⁰ Orozco, *op. cit.*, tomo IV, p. 524.

⁴¹ *Ibid.*, p. 537.

españoles) *entraron en estas tierras y en esta ciudad, cuál nos ha ido de mal en peor; mira los servicios y dádivas que les dió nuestro señor, vuestro tío, el gran Montezuma, en que paró; pues vuestro primo Cacamatzin, rey de Tezcucó por el consiguiente; pues vuestros parientes los señores de Iztapalapa y Coyoacán y Tacuba y de Talatzingo, qué se hicieron; pues los hijos de nuestro gran señor Montezuma todos murieron; pues oro y riquezas de esta ciudad, todo se ha consumido; pues ya ves que a todos tus súbditos y vasallos de Tepeaca y Chalco, y aun de Tezcucó, y todas vuestras ciudades y pueblos, les han hecho esclavos y señalado las caras; mira primero lo que nuestros dioses te han prometido, toma buen consejo sobre ello y no te fíes de Malinche y de sus palabras halagüeñas, que todo es mentiras y maldades, que más vale que todos muramos en esta ciudad peleando, que no vernos en poder de quien nos haría esclavos, y nos atormentarán por oro.*⁴²

A tan encendido y certero discurso de los Ancianos, Cuauhtémoc responde: *“Pues que así queréis que sea, guardad mucho el maíz y bastimento que tenemos y muramos todos peleando, y desde aquí en adelante ninguno sea osado a demandarme paces; si no, yo le mandaré matar.”*⁴³

Cuauhtémoc y los ancianos del Tlatocan no creen en las palabras de Cortés, rechazan su ofrecimiento de paz, conocen lo pérfido que es el español. Están en lo cierto. Cortés no quería a ningún mexica, tampoco a Cuauhtémoc, menos aun después de que lo echaron de México y perdió el botín que llevaba, en el que se encontraba el tesoro que había robado en el palacio de Axayácatl. Cortés nunca fue amigo de Moctezuma, la forma como lo trató lo prueba. A Cortés no le duele tanto la pérdida de la ciudad de Tlatelolco ni la muerte de sus habitantes, como el botín material que habría de obtener. En la *Tercera Carta de Relación* que envió al monarca Carlos I, Cortés confiesa, en un par de ocasiones, que lo que le preocupaba de que Cuauhtémoc no se rindiera, era que si seguía acabando con Tlatelolco y sus habitantes, le iba a ser difícil apropiarse de los bienes de los mexicas, entre los que se encontraba la riqueza que éstos les habían “tomado”, dice, cuando los echaron de su ciudad.⁴⁴ Nun-

⁴² Díaz, *op. cit.*, tomo II, p. 51.

⁴³ *Loc. cit.*

⁴⁴ Cortés, *op. cit.*, *Tercera Carta*, pp. 152 y 176.

ca perdonó a Cuauhtémoc, casi inmediatamente después de capturarlo y para que le revelara el sitio donde se encontraba el tesoro que había perdido su *Noche Triste*, sometió a Cuauhtémoc a cuestión de tormento, le quemó los pies y lo dejó incapacitado para volver a caminar, lo mantuvo preso cuatro años, y después lo ahorcó,⁴⁵ (véase Figura 4).

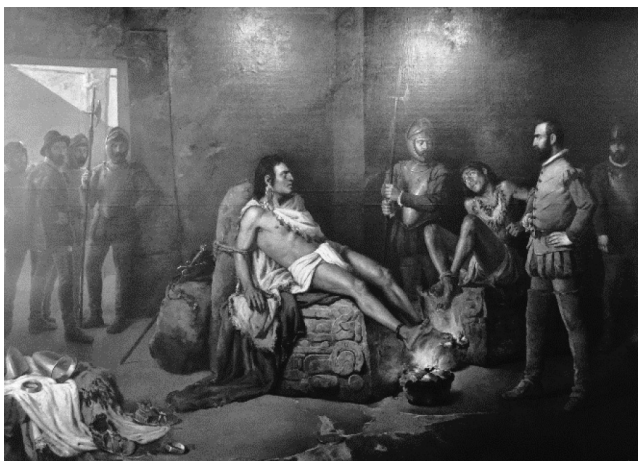


Figura 4. Cuauhtémoc y Tettlepanquetzal sometidos a cuestión de tormento. *El suplicio de Cuauhtémoc*, Leandro Izaguirre (1867-1941), Munal.

Cuauhtémoc, antes de morir, tal y como en su oportunidad lo hiciera Moctezuma, echa en cara a Hernán Cortés los falsos testimonios y mentiras con que se ha conducido. Le reprocha: “¡Oh Malinche: días había que yo tenía entendido que esta muerte me habías de dar y había conocido tus falsas palabras, porque me matas sin justicia!⁴⁶ Dios te la demande, pues yo no me la di cuando te me entregaba en mi ciudad de México!”⁴⁷

Cortés no puede perdonar a Cuauhtémoc, sabe que mientras el mexica viva se interpondrá entre Tecuichpo y él, cree que si el indígena muere, el amor de la joven será suyo. En eso también se equivoca. Tecuichpo nunca dejará de

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 176: “Viendo que estos de la ciudad estaban rebeldes y mostraban tanta determinación de morir o defenderse, colegí de ellos dos cosas: la una, que habíamos de haber poca o ninguna de la riqueza que nos habían tomado” y 203: “Y una de las cosas porque los días antes yo rehusaba de no venir en tanta rotura con los de la ciudad, era porque tomándolos por fuerza habían de echar lo que tuviesen en el agua, y ya que no lo hiciesen, nuestros amigos habrían de robar todo lo más que hallasen; y a esta causa temía que se habría para vuestra majestad poca parte de la mucha riqueza que en esta ciudad había, y según la que yo antes para vuestra alteza tenía”.

⁴⁶ La Partida Séptima de Alfonso X el Sabio, en su título I, Leyes 14 y 26, prohibía a Cortés matar a Cuauhtémoc, si es que éste no había sido antes juzgado por juez competente, que lo hubiera encontrado culpable por medio de pruebas idóneas.

⁴⁷ Díaz, *op. cit.*, tomo II, p. 205. Cuauhtémoc se reprocha el no haber muerto peleando, V. nota 43.

amar a su esposo, no le importa que se encuentre prisionero, que esté lisiado, que lo hayan llevado lejos, que lo maten; lo seguirá queriendo. Recuerda con emoción la ceremonia en que *ataron sus vidas*, los momentos en que fueron felices, incluso cuando su ciudad era devastada por las hordas invasoras. Hechos, los anteriores, que fortalecieron la lealtad de Tecuichpo, para el *Águila que Desciende*.

IV. Los indígenas que ayudaron a los españoles no recibieron mejor trato

Ixtlilxóchitl, el bravo guerrero del ejército culhua que se alió a los españoles en contra de su raza, quien durante los combates contra los mexicas salvó la vida a Hernán Cortés, quien con sus hombres inclinó el resultado de la guerra en favor de los españoles;⁴⁸ también fue engañado, extorsionado y despojado de sus bienes por Cortés, quien le prometió grandes mercedes a cambio de su alianza y nada le dio y sí le quitó tierras, a él, a sus antepasados y a sus descendientes. Cuando el extremeño “asignaba” a Ixtlilxóchitl los señoríos de Otumba, Itzihcóhuac y Cholula, como recompensa por sus servicios, resultó que dichos señoríos ya pertenecían a Ixtlilxóchitl y a su familia. Sintiéndose humillado por la burla, el fiero tlacatecatl culhua enfrentó a Cortés y le reprochó: “*Lo que me das era mío y de mis antepasados y nadie nos lo había quitado para que ahora me lo ofrezcas como merced, es mejor que lo gocen tú y los tuyos.*”⁴⁹

No obstante los trascendentales servicios que Ixtlilxóchitl había prestado a los españoles, cuando solicitó al de Extremadura la libertad de su hermano Coanacochtzin, prisionero, lesionado y enfermo, a quien el mismo Ixtlilxóchitl había capturado y entregado a los españoles, Cortés vio la oportunidad para extorsionar al valeroso combatiente hijo de Nezahualpilli, le pidió cierto oro a cambio de la libertad de su hermano y una vez que se lo entregó, le exigió más, con el pretexto de que no estaba en su mano liberar al prisionero, pero si le daba un cuantioso rescate para el rey Carlos I de España, podría liberarlo. Ixtlilxóchitl pagó el rescate las dos veces.⁵⁰

⁴⁸ Fernando de Alva Ixtlilxóchitl, *Relación de la venida de los españoles*, en Sahagún, *op. cit.*, pp. 823-882.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 840 y 854.

⁵⁰ Orozco, *op. cit.*, tomo IV, pp. 556-557.

El historiador Fernando de Alva Ixtlilxóchitl, descendiente directo del caudillo texcocano, muestra su extrañeza ante la ingratitud de Hernán Cortés para con su bisabuelo, en su *Relación de la venida de los españoles*, se duele:

*... y me espanta de Cortés, que siendo este príncipe (Ixtlilxóchitl) el mayor y más leal amigo que tuvo en esta tierra, que después de Dios, con su ayuda y favor se ganó, no diera noticia de él ni de sus hazañas y heroicos hechos siquiera a los escritores e historiadores para que no quedaran sepultados, ya que no se le dio ningún premio; sino que antes lo que era suyo y de sus antepasados se le quitó, y no tan solamente esto, sino aun las casas y unas pocas de tierras en que vivían sus descendientes aun no se las dejaron lo cual si diera aviso de todo ello al emperador nuestro señor, yo entiendo que no tan solamente le confirmara lo que era suyo y de sus antepasados, sino que le hiciera muchas mercedes y muy señaladas.*⁵¹

El pueblo huexotzinca, que prestó valioso apoyo a los españoles para que sojuzgaran a otros pueblos mesoamericanos —entre ellos al mexica— también fue traicionado por Hernán Cortés, quien, a nombre de su Rey, ofreció a los huexotzincas favores y recompensas, y después de que prestaron sus servicios a los castellanos, no se les entregaron las recompensas que se les habían ofrecido, fueron tratados igual que los pueblos que no se doblegaron, con la agravante de que además fueron engañados. Ante el rey Felipe II, el año de 1560, los huexotzincas se quejaron de vivir en la miseria, así como de los altos tributos que les impuso la Corona Española, en cantidad, dijeron, que nunca habían pagado, incluido el tiempo en que tributaron a los mexica. Presentaron, ante el monarca español, una queja contra Hernán Cortés, acusándolo de haber olvidado sus compromisos. “*Muchas veces nos decía (Hernán Cortés) que delante de ti hablaría, nos ayudaría, haría saber de cuántas formas te servimos, te ayudamos... ¿Pero, acaso delante de ti se olvidó de nosotros?*”⁵²

Los tlaxcaltecas también fueron víctimas de los engaños y las traiciones de Cortés, quien a cambio de su apoyo para subyugar a los demás pueblos americanos, les prometió favorecerlos con la entrega de señoríos, y la exen-

⁵¹ Ixtlilxóchitl, *op. cit.*, p. 840.

⁵² *Carta del consejo de Huexotzinco al rey Felipe II*, 30 de julio de 1560, en Indígenas relatores, *op. cit.*, pp. 230-237.

ción perpetua del pago de tributos, cuando en realidad los explotó y exterminó como a todos los demás pueblos conquistados. Esta traición consta expresamente en la *Cuarta Carta de Relación* que Cortés envía al rey Carlos, en donde le informa que los tlaxcaltecas serán tratados como todos los demás pueblos, porque fueron de los primeros que conquistó, que aunque colaboraron en las demás conquistas, también pagan tributo, además de que siembran maizales y crían ganado a favor de los españoles; que ya les impuso tres señores españoles para que los gobiernen y frailes para que los evangelicen, que para que parezca que tienen más libertad aún no los ha repartido como a los demás.⁵³ Repartimiento tlaxcalteca que no tardó en llegar (véase Figura 5).

Como veremos, los tlaxcaltecas padecieron la conquista más que otros pueblos mesoamericanos, porque fueron tratados igual que todos, no obstante los servicios que a los extranjeros habían prestado. Siempre esperaron y reclamaron un mejor trato, motivando su esperanza y su reclamo en su otrora alianza con los europeos. Esos mejores tratos nunca llegaron.

Para los españoles todos los indios, ya fueran matlatzincas, otomíes, tenochcas, tlatelolcas, tepanecas, huexotzincas, tlaxcaltecas u otros, “*eran ignorantes, supersticiosos, dóciles, carentes de inteligencia e iniciativa... porque eran indios.*”⁵⁴ De ahí que para Cortés y los suyos, ningún “indio” mereció ni fue tratado con privilegios, sin importar que hubieran sido aliados o contrarios.



Figura 5. Dos frailes católicos queman a cinco sacerdotes tlaxcaltecas renuentes a ser convertidos a la nueva religión. Dos niños (probablemente tlaxcaltecas conversos) llevan códices a la hoguera. *Relaciones Geográficas del siglo XVI, Tlaxcala*, cuadro 13, Diego Muñoz Camargo, edición de René Acuña, Instituto de Investigaciones Antropológicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo I, México, 1984.

⁵³ Cortés, *Carta de 15 de octubre de 1524*, en *Cartas de Relación*, p. 268.

⁵⁴ J. Stanley y Barbara Stein, *La herencia colonial de América Latina*, p. 116.

La traición de Cortés, en agravio directo de los tlaxcalteca, pueblo al que, junto con el huexotzinca, utilizó para conquistar México, también se encuentra en las imágenes de la *Relación Geográfica del siglo XVI*, en la que Hernán Cortés aparece ordenando las ejecuciones, por ahorcamiento y hoguera, de varias personas principales —hombres y mujeres— tlaxcaltecas (véase Figura 6).⁵⁵

Apenas el año siguiente a la caída de Tlatelolco, los tlaxcaltecas son obligados a construir, en sus terrenos, los palacios y las casas de los españoles, entre quienes se encuentran el virrey, los oidores, los obispos y varios capitanes del ejército español.

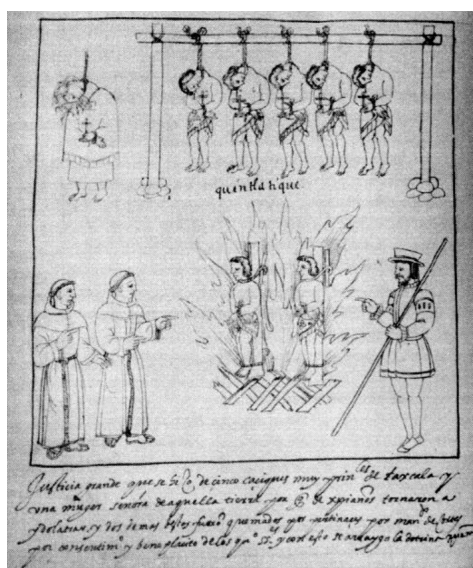


Figura 6. Hernán Cortés, a la derecha, y dos frailes católicos a la izquierda, señalan a dos caciques que fueron quemados por mantenerse firmes en sus tradiciones. Los cinco caciques y la cacica de arriba, dice el texto del cuadro 14 de la relación del siglo XVI, fueron colgados por volver a venerar a sus dioses antiguos, después de que se habían convertido al cristianismo. Las ejecuciones fueron ordenadas por Cortés. Muñoz. *Relaciones de Tlaxcala*, Tomo I.

El rey Carlos I de España concedió enormes extensiones de tierra del señorío tlaxcalteca a los soldados españoles que habían conquistado México, así como a otros castellanos. El cabildo indígena de Tlaxcala, en 1552 elevó sus protestas ante la Corona Española a través de una embajada que envió a Madrid, quejándose de las mercedes concedidas por el monarca, así como porque los naturales tlaxcaltecas habían sido esclavizados y repartidos entre los españoles, argumentaron que el pueblo tlaxcalteca había prestado importantes servicios a Cortés, a cambio de las promesas y los compromisos de éste, en nombre propio y de la Corona Española, de tratarlos como amigos, de defenderlos y favorecerlos como aliados. Para mostrar la ayuda que prestaron a los españoles y la traición de éstos, la embajada del cabildo indígena entregó en Madrid un códice, que des-

⁵⁵ Diego Muñoz Camargo, *Relaciones geográficas del siglo XVI: Tlaxcala*, en *Proceso inquisitorial del cacique de Tetzco*, p. 110.

pués fue designado *El Lienzo de Tlaxcala*, en el que se documentan, por medio de imágenes, los maltratos de que los tlaxcaltecas eran víctimas a manos de los españoles, cómo los golpeaban, los utilizaban como animales de carga y les causaban la muerte individual y colectiva, con el intenso trabajo a que los sometían en las minas, extrayendo oro, plata y otros minerales.⁵⁶ Las quejas de esta primera embajada no fueron escuchadas (véase Figura 7).

Diez años después, es enviada una nueva embajada, debido a que las mercedes reales a costa del pueblo tlaxcalteca se han multiplicado, además de que han aparecido las estancias, que son formas de tenencia y cultivo de la tierra y la cría de ganado, pertenecientes a españoles que perjudican las tierras de cultivo de los indígenas tlaxcaltecas.

Esta vez la queja la recibe Felipe II, quien ha sucedido en el trono a su padre el rey Carlos I, y que, como él, se niega a atender los reclamos del cabildo indígena tlaxcalteca. Los despojos aumentan, ahora se institucionalizan con la figura del mercado de bienes raíces. Las familias tlaxcaltecas son desplazadas de sus tierras y se les lleva para ser explotadas en las minas de San Luis Potosí, Sonora, Coahuila, Texas y de otros lugares ajenos a su terruño. El pueblo tlaxcalteca empieza a disminuir dramáticamente. Por si lo anterior no fuera suficiente, las familias tlaxcaltecas son forzadas a dejar sus tierras e ir a poblar el norte del territorio de la Nueva España, durante el periodo que se denominó *La guerra chichimeca*. Los españoles se apropian de las tierras de los tlaxcaltecas desplazados, trasladados, despojados.⁵⁷ Proliferan las estancias y los ranchos, que anteceden a las haciendas. Los pocos naturales tlaxcaltecas que quedan son asignados a los conquistadores, a los

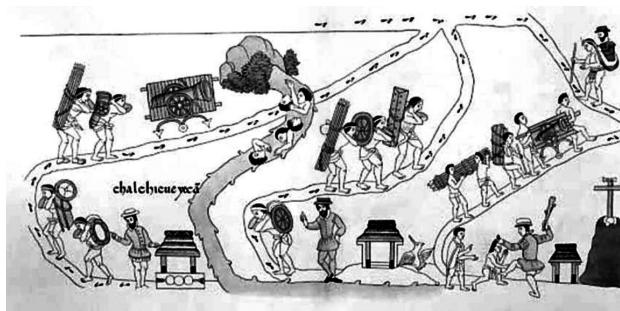


Figura 7. Los padecimientos de los tlaxcaltecas a manos, pies, palos y órdenes de los españoles; así como su muerte —por sobre explotación— en las minas. *Lienzo de Tlaxcala*, detalle.

⁵⁶ Stanley y Stein, *op. cit.*, pp. 34 y 35.

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 140 y 141.

clérigos, a los oidores, a los nobles y a los demás peninsulares mediante el repartimiento, el depósito, la encomienda y, posteriormente, el rancho y la hacienda; instituciones, estas dos últimas, que disimulan la continuación de la esclavitud (véase Figura 8).⁵⁸

A mediados del siglo XVIII, 217 haciendas españolas son propietarias de casi la mitad de las otrora orgullosas tierras tlaxcaltecas (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal); haciendas⁵⁹ que no sólo se



Figura 8. *Accidente en la mina*, David Alfaro Siqueiros (1896-1974), Munal.

han apropiado, casi siempre ilegítimamente, de las tierras,⁶⁰ sino que también utilizan gratuitamente el trabajo de los indígenas tlaxcaltecas,⁶¹ quienes a cambio de sus servicios sólo reciben la comida que los mantiene apenas con vida para seguir sirviendo a sus nuevos amos: los hacendados españoles,⁶² que ahora se componen de peninsulares y criollos (véase Figura 9).

⁵⁸ Jerónimo de Mendieta: “Pues los que tienen haciendas de labor, cuando las venden a otros, ¿también venden los gañanes con ellas? Sí, señor, y los obrajeros y estancieros y ganaderos y todos los que tienen semejantes haciendas las venden con los indios que les sirven en ellas”. *Historia eclesiástica indiana, 1595-1596*, citado por Stanley y Stein, p. 34.

⁵⁹ Para comprender el papel de la hacienda en la explotación de los indígenas mexicanos y americanos, recomendamos el libro de Stanley J. y Barbara H. Stein, al que nos hemos referido, Capítulo V, *Las bases económicas del Neocolonialismo*, pp. 121-153.

⁶⁰ “Se hace creer al indio dueño de su terreno que se le va a despojar y a enviar al ‘contingente’, porque hace muchos años que no paga contribución. El indio ignora que no debe pagar y acude al leguleyo del pueblo. El leguleyo está de acuerdo con el cacique y siembra el terror en su cliente (...) Al fin le propone cuatro reales por el terreno (...) Naturalmente el indio accede y aquel único patrimonio pasa a engrosar las riquezas del cacique (...) el quadro, en fin, de iniquidades que se enroscan en las espaldas de este silencio de emparedado al que se da el nombre sublime de PAZ”. *El País*, 1908, citado por Stanley y Stein, p. 136.

⁶¹ Stanley y Stein, *op. cit.*, pp. 78-83.

⁶² Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *Tlaxcala, historia, reseña histórica*.

Por lo hasta aquí visto, resulta difícil aceptar el argumento de que el pueblo tlaxcalteca sufrió menos la Conquista que los demás pueblos mesoamericanos.

La traición que Cortés hizo a los tlaxcaltecas consta —también—, en las imágenes que aparecen en la *Relación geográfica en el siglo XVI*, que realizó Diego Muñoz Camargo, en donde se ve la figura de Hernán Cortés



Figura 9. Fichas que se entregaban a los peones de las haciendas a cambio de su trabajo —otro pago no recibían—, sólo las podían cambiar por comida y artículos de primerísima necesidad y en la *tienda de raya* de la hacienda a la que servían. Hechos que equivalían a la esclavitud.**

ordenando la muerte en la hoguera de dos gobernantes tlaxcaltecas, su falta, dice: no haber abandonado sus tradiciones. El texto, en español, que contiene la imagen, confirma que la ejecución fue ordenada por Hernán Cortés.⁶³ Otra imagen de la misma *Relación* muestra el ahorcamiento de un practicante de juegos de azar y el trasquilamiento, como pena infamante, de otros tres naturales. Todos de Tlaxcala. El texto de la imagen, en español, señala que la ejecución del jugador también fue ordenada por Hernán Cortés.⁶⁴

Los indígenas tlaxcaltecas tributaban para la Corona española, el alto clero hispano⁶⁵ y la nobleza tlaxcalteca, por la cual volvió a aliarse con los españoles, en esta ocasión en contra de su propio pueblo (véase Figura 10).⁶⁶

Bien lo dijo Manuel Orozco y Berra, cuando los tlaxcaltecas se retiraban victoriosos a su tierra, después de haber sido pieza clave para derrotar a los tenochca y a los tlatelolcas, “... *no se imaginaban que bajo los escombros* (de México) *dejaban sepultados su libertad, el nombre de su raza y la autonomía*

** Agradecemos al Dr. Eduardo Inguanzo Reza, las fotografías.

⁶³ Muñoz, *op. cit.*, p. 110.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 6.

⁶⁵ Los clérigos también tenían a indios como esclavos.

⁶⁶ Stanley y Stein, *op. cit.*, p. 61.

de su pueblo”.⁶⁷ Más grande fue su disgusto cuando comprobaron que los españoles no les cumplieron uno solo de los compromisos que Hernán Cortés



Figura 10. Humillación (trasquilamiento) de tres jugadores de azar tlaxcaltecas y ahorcamiento de un cuarto, porque se consideró que se burlaba de la fe católica. Se le justificó, dice el cuadro 11 de las *Relaciones*, por mandato de Cortés. Muñoz Camargo.

adquirió, “en nombre del emperador nuestro señor y de la corona Real de Castilla... de partir con ellos lo que conquistase y ganase... é que ellos y sus descendientes é sucesores serían libres de tributo para siempre”.⁶⁸

V. Conclusiones

Primera. Tecuichpo Ixtlaxóchitl es el reflejo de la dignidad de las mujeres mexicanas en los tiempos de la Conquista.

Segunda. Hernán Cortés violó sexualmente a Tecuichpo.

Tercera. Los españoles, dirigidos por Hernán Cortés, asesinaron a Moctezuma.

Cuarta. Cortés era desleal, excesivamente perverso y traidor.⁶⁹

Quinta. Los indígenas que se aliaron a los españoles padecieron más la Conquista, que los indígenas que los enfrentaron.

⁶⁷ Orozco, *op. cit.*, tomo IV, p. 550.

⁶⁸ Diego Muñoz Camargo, *Historia de Tlaxcala*.

⁶⁹ Como hemos visto, Hernán Cortés traicionó a Moctezuma, a Cuauhtémoc, a Ixtlilxóchitl, a los Huexotzincas, a los Tlaxcaltecas, a Diego Velázquez de Cuéllar, en su carácter de Gobernador de Cuba y representante del Rey de España, y a la Iglesia Católica. Con esto el extremeño violó la Partida Cuarta, Título 25 De los vasallos, Ley 4. “El vasallo queda obligado a cumplir lo que se promete como postura”. (En este caso el contenido de las Instrucciones que le dio el Gobernador de Cuba). Su traición también cayó en el supuesto de la Partida Quinta, Título 9, Ley 1, ya que destruyó intencionalmente las naves de la armada que pertenecían a Diego Velázquez. Cuando Hernán Cortés incita a una parte de la armada a rebelarse contra Diego Velázquez, y a otra parte la somete, incurre en el *laese maiestatis crimen* (crimen de lesa majestad), previsto y sancionado en la Partida Séptima, Título 2, Ley 1: “La traición quiere decir como traer un hombre a otro, bajo semejanza de bien, a mal; y es maldad que echa fuera de sí la lealtad del corazón del hombre (...) si alguno trabajase de hecho o de consejo que alguna tierra o gente que obedeciese a su rey, se alzase contra él, o a que no le obedeciese tan bien como solía”. Al traicionar a la Corona Española, Cortés se hizo merecedor

Fuentes de consulta

Históricas

- Cortés, Hernán. *Cartas de relación*. nota preliminar de Manuel Alcalá, 25ª ed., *Colección Sepan Cuantos*, número 7, México, Porrúa, 2015.
- Díaz del Castillo, Bernal. *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*. introducción y notas de Joaquín Ramírez Cabañas, 7ª ed., Tomos I y II, Colección Biblioteca Porrúa, números 6 y 7, México, Porrúa, 1977.
- Durán, fray Diego de. *Historia de las indias de Nueva España e Islas de la Tierra Firme*. preparación de Ángel María Garibay, 2ª ed., tomo II, Colección Biblioteca Porrúa, número 37, México, Porrúa, 1984.
- García Icazbalceta, Joaquín. *Colección de documentos para la historia de México*. 2ª ed., facsimilar, tomos I y II, *Colección Biblioteca Porrúa*, números 47 y 48, México, Porrúa, 1980.
- León-Portilla, Miguel. *Visión de los vencidos*. Relaciones indígenas de la Conquista, ilustraciones de los códices de Alberto Beltrán, 29ª ed., *Colección Biblioteca del Estudiante Universitario*, México, UNAM, número 81, 2007.
- Magaloni Kerpel, Diana. *Albores de la conquista. La historia pintada del Códice Florentino*. Colección Destiempo, Secretaría de Cultura y Artes de México, México, 2016.
- Orozco y Berra, Manuel. *Historia antigua y de la conquista de México*. con un estudio previo de Ángel María Garibay K., tomo IV, 2ª ed., Colección Biblioteca Porrúa, número 20, México, 1978.
- Sahagún, fray Bernardino de. *Historia general de las cosas de Nueva España*. 7ª ed., Colección Sepan Cuantos, número 300, México, Porrúa, 1989.
- Stanley, J. y Barbara Hestein. *La herencia colonial de América Latina*. traducción de Alejandro Licón, 8ª ed., México, Siglo XXI, 1975.
- Torquemada, fray Juan de. *Monarquía indiana*. Tomo I, 6ª ed., Colección Biblioteca Porrúa, número 41, México, Porrúa, 1986.

Jurídicas

- Devis Echandía, Hernando. *Teoría general de la prueba judicial*. Tomos I y II, 5ª ed., Víctor P. de Zavalía, (ed.), Buenos Aires, 1981.

de la pena prevista en la misma Partida Séptima, Título 2, Ley 2: “Cualquier hombre que hiciese alguna de las maneras de traición que dijimos o diere ayuda o consejo que la hagan, debe morir por ello”. En cuanto al crimen de lesa humanidad, Cortés lo perpetra al matar, alevosamente, a gran cantidad de indígenas, v. gr., a los cholultecas los reunió con engaños y desarmados en una sala y sus alrededores y, como lo había concertado con su armada y sus aliados, los asesinó alevosamente. Cortés, con sus propias palabras, sobre este hecho, confiesa: “dímole tal mano, que en pocas horas murieron más de tres mil hombres”. *Segunda carta de relación*, p. 54.

Mittermaier, C. J. A. *Tratado de la Prueba en Materia Criminal o Exposición Comparada de los Principios en Materia Criminal y de sus Diversas Aplicaciones en Alemania, Francia, Inglaterra, etcétera*. traducido al castellano con un apéndice sobre la Legislación Criminal en España, relativa a la Prueba, 3ª ed., Madrid, (edit.) Imprenta de la Revista de Legislación, 1887.

Salcedo Flores, Antonio. “La verdad procesal”. *Alegatos*, núm. 58, México, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), 2004.

“Chichimecatecotl frente a la Inquisición del Santo Oficio. Un estudio técnico procesal”. *Alegatos*, núm. 93, México, UAM, 2016.

Otras

Muñoz Camargo, Diego. Historia de Tlaxcala. Biblioteca Virtual Universal, edit. del Cardo, 2010. <https://www.biblioteca.org.ar/libros/154848.pdf>

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Tlaxcala, Tlaxcala-Historia, Reseña Histórica. www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM29tlaxcala/historia.html (consultado el 18 de septiembre de 2019).

Pacheco Colín, Ricardo, “60 millones, los indígenas muertos tras la conquista”, *Crónica, Cultura*, 13 de agosto de 2002. www.cronica.com.mx/notas/2002/24297.html (consultado el 3 de octubre de 2019).

Tecuichpo Ixtlaxóchitl o Isabel Moctezuma. *Testamento*. Archivo General de la Nación, Tierras, vol. 3,615, exp. 9, 76 fs. <http://pbase.com/osita/agn>

Universidad Nacional Autónoma de México. “La Conquista provocó la muerte de casi el 90% de los indígenas, consideran historiadores”. *infobae*, 1 de junio de 2019, <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/06/01/la-conquista-provoco-la-muerte-de-casi-el-90-de-los-indigenas-consideran-historiadores/> (consultado el 3 de octubre de 2019).

Semblanza de dispositivos sociodiscursivos para la investigación en derecho constitucional: la mirada de la crítica jurídica

Alma Melgarito Guadalupe Rocha*

Resumen:

El artículo pone en la mesa algunas categorías analíticas para la investigación jurídica desde una mirada crítica, con énfasis en los dispositivos sociodiscursivos que posibilitan el develamiento de la ideología que sostiene del derecho constitucional, visto éste como un metalenguaje de la norma fundamental o ficción jurídica. Lo anterior, con el objetivo de ir desentrañando esos “sentidos ocultos” en el texto legal que constituyen a los sujetos para realizar determinadas conductas mediante ese hacer—hacer—diciendo que es la función del discurso legal.

Abstract:

The article puts on the table some analytical categories for legal research from a critical perspective, with emphasis on socialdiscursive devices that enable the unveiling of the ideology that supports the constitutional law, seen as a metalanguage of the fundamental norm or legal fiction. The above with the aim of unraveling those “hidden senses” in the legal text that constitute subjects to perform certain behaviors by doing-doing-saying that is the function of legal discourse.

Sumario: Introducción / I. El mirador de la crítica jurídica: una apuesta sociodiscursiva / II. El mundo como *continuum* discursivo / III. Uso connotativo y uso denotativo / IV. Teorías generales y disciplinas científicas / V. Teoría sociológica general del derecho (TSGD) / VI. Los sentidos del discurso constitucional / VII. Crítica de la ideología del derecho: ¿Qué dicen y qué ocultan los textos constitucionales? / VIII. Breves comentarios para el debate / Fuentes de consulta

* Profesora-Investigadora de la Universidad de la UACJ, fundadora de la Asociación Nuestramericana de Estudios Interdisciplinarios de la Crítica Jurídica.

Introducción

¿Qué dice la ideología del derecho constitucional? ¿Cómo distinguir el sentido deóntico de la dominación y el ideológico de la hegemonía en determinados sistemas jurídicos mediante el recurso a la norma fundamental o ficción jurídica—mito constitucional? ¿De qué manera el derecho constitucional contribuye a la hegemonía del discurso moderno capitalista? El presente artículo hace una lectura de algunas categorías jurídicas con el propósito de abonar al diálogo a propósito de estas interrogantes. Así, en una primera parte, dirigiremos la atención a lograr una delimitación de la *crítica jurídica* como disciplina científica; luego, en una segunda parte, tocará hacer exposición de algunas categorías explicativas que sostienen esta disciplina, y terminaremos poniendo sobre la mesa una apuesta de análisis sociosemiológico de los discursos constitucionales.

I. El mirador de la crítica jurídica: una apuesta sociodiscursiva

La crítica jurídica es una disciplina científica que ubicamos en los límites entre la sociología jurídica y la semiología jurídica. Esta manera de encarar el trabajo de las ciencias sociales apuesta por una *conflictividad permanente* que invita a abandonar el dogmatismo racionalista, con el objetivo de provocar una radical diseminación de sentido.

Para la crítica jurídica, lo que hay es una escisión radical entre *lo dicho* y *lo sentido*, razón por la cual propone dedicar los esfuerzos en analizar *los discursos* y *los usos de dichos discursos*, con la finalidad de desafiar las pretensiones de universalidad, introduciendo los *tropos* como modos de discutir desde un lugar *sin jerarquías* y *sin autoridad*. De esta manera, y así como Marx acusa a la *economía política* de su tiempo por no haberse atrevido a llegar hasta las últimas consecuencias de sus descubrimientos —porque hacerlo significaría demostrar la *explotación del trabajo* que es la base del capitalismo— Kelsen, por su parte, hace una crítica a la *ciencia jurídica* de su tiempo por atreverse a presentar como “ciencia” lo que no es más que política del derecho. Correas, sumando a este panorama los estudios de Gramsci sobre el papel de los intelectuales en la construcción de la hegemonía, hace una crítica del papel de la

pseudociencia del derecho en la reproducción de la sociedad capitalista. Pero nosotros agregamos que la crítica debe dirigirse no *sólo a la ciencia, sino a toda producción de conocimiento acerca del fenómeno jurídico que tenga por objetivo hacer pasar por científico o legítimo el principio de autoridad jerárquica, cuna de toda desigualdad humana*. Este es el nivel de la crítica en que nos situaremos. Se trata de una propuesta que tiene la pretensión de instalarse en el nivel de las *ciencias sociales*.

Ahora bien ¿qué tipo de discurso es el llamado ‘científico’? Esta investigación se adhiere a una concepción de la ciencia según la cual ésta es nada más que un discurso que se *auto* propone una serie de reglas especiales —llamado método.¹ Luego, conforme al paradigma científico hegemónico actual, una investigación que tenga pretensiones de científicidad, obliga a *probar* afirmaciones señalando algún dato “empírico” que pueda ser visto como el “referente” de los enunciados que contenga nuestra investigación. Y bien ¿en qué consiste *el referente* de nuestra ciencia? ¿Acaso lo tiene? En adelante nos dedicaremos a contestar esta pregunta.

II. *El mundo como continuum discursivo*

Desde el escepticismo filosófico-científico nos colocamos en un punto de vista según el cual existe una *escisión radical* entre *lo dicho* y *lo sentido*, o mejor dicho, entre el *significado* y el *referente*, de conformidad con una teoría del lenguaje que considera que *somos* el lenguaje. De esta manera, comprendemos que el lenguaje *es* constitución de la realidad, y no mero instrumento para comunicarse. Esto significa que no hay sujeto trascendente al habla. Este convencimiento es el eje rector de nuestra investigación, pues diremos que *es esta radical e irreparable heterogeneidad ontológica* la que permite el ocultamiento de las relaciones sociales en el discurso jurídico y en el del derecho.

Precisamente, por *discurso* entendemos toda expresión de sentido formalizado en un *lenguaje*. En el marco de esta investigación, sólo voy a abordar el lenguaje que utiliza un sistema de signos en especial: los signos lingüísticos. Siguiendo a Lotman,² diremos que *la lengua es un sistema que sirve para crear*

¹ Pero es necesario evitar el *fetichismo del método*. Es decir, tener siempre presente que *el método es una creación humana*, y no al revés.

² Yuri Lotman, “Sobre el mecanismo semiótico de la cultura”, *Semiosis de la cultura*.

*modelos, es un sistema modelizante del mundo. Luego, el lenguaje, al cumplir con la función de comunicación, cumple también con una función programadora de sujetos, a través de la transmisión, reproducción y legitimación de la ideología. Aquí entenderemos por ideología a “todo contenido de conciencia”,³ con la finalidad de evitar conceptos dicotómicos respecto de lo verdadero o lo falso. Ahora bien, para aparecer, todo lenguaje constituye “textos”. El texto es “cualquier producción cultural que está en lugar de otra cosa”. De esta manera, *el mundo es reconocido como un texto que espera ser descifrado, es decir, el texto es el material para construir o reconstruir la realidad. La sociedad misma es un continuum de textos, que se produce y transmite continuamente.*⁴ Luego, para estudiar el mundo, precisamos descifrar ese *continuum*, y esta tarea, desde nuestra mirada, sólo es posible discriminando de entre ese continuo distintos sistemas semiológicos. El primer paso en la investigación será, entonces, reconocer la coherencia del sistema modelizador primario (SMP), es decir, su gramática. En un segundo paso deberemos reconocer, en ese mismo paso, el sistema modelizante secundario (SMS), que en el caso del derecho es su estructura prescriptiva o deóntica. Y, además, deberemos buscar otros sistemas —que llamaremos semiológicos— que se concretizan gracias al texto. Un sistema semiológico será entonces un conjunto coherente de elementos que transmiten un sentido o mensaje significativo. Y el texto jurídico contiene uno o más sistemas semiológicos que se manifiestan a través de una serie de enunciados que guardan coherencia ideológica entre ellos.*

Pero un conjunto de enunciados constituirá un sistema semiológico, *si y sólo si* su coherencia —extralógica— puede remitirse a otros sistemas semiológicos conforme con los cuales el primero adquiere sentido para *alguien*. Esto es así porque parto de la idea de que todo proceso textual, el jurídico, por ejemplo, conlleva la coactuación de varios campos semánticos o sistemas reconocibles y que cada uno de esos sistemas puede reflejar y refleja un sentido diferente. Cada uno de esos campos semánticos o sistemas es un conjunto significante integrante de un texto o proceso cultural.

Desde luego, visto así parecería que la coherencia del sistema, entendida de esta manera, adolecería de no ser *universalmente objetiva*, puesto que habría otros puntos de vista, desde y para quienes ésta sería incoherente. Sin

³ Óscar Correas, *Introducción a la sociología jurídica*.

⁴ Yuri Lotman, “Sobre el mecanismo semiótico de la cultura”, p. 71.

embargo, esta visión no le hace mella a la propuesta teórica expuesta aquí en su conjunto, ya que hemos dicho que me he ceñido a una filosofía de la ciencia y del lenguaje que ya no considera como su objetivo el establecimiento de la verdad. O no necesariamente. Así, del discurso filosófico que adoptemos, dependerá nuestra postura respecto de esos *otros niveles* del discurso como son la ciencia, la teoría y la crítica. Esto es, llamamos lenguaje objeto “a aquel del cual un segundo lenguaje, un metalenguaje pretende decir algo”, por ejemplo, la *teoría del derecho* tiene por lenguaje objeto al *derecho*. A la distinción entre lenguajes objeto y metalenguajes le llamamos los *niveles del discurso*.

III. *Uso connotativo y uso denotativo*

La particularidad del lenguaje de transmitir diversos sentidos, y en particular del lenguaje jurídico de transmitir sentidos diversos de aquél del cual se ocupa y reconoce la ciencia jurídica, puede clarificarse merced al uso de los conceptos de uso *connotativo* y uso de *denotación*. Si aceptamos que es posible identificar sistemas significantes diversos en el interior de los textos, entonces será posible aceptar también que la función de transmisión de la ideología puede cumplirse con la presencia de un solo elemento en un discurso, con la sola condición de que el receptor reconozca el código que sirve para identificar ese elemento como parte del sistema ausente. Y estos sistemas significantes podrían estar connotados, o bien denotados en el texto.

En una primera aproximación al concepto podemos decir que el *uso denotativo* de un vocablo consiste en emplearlo para designar aquella idea que, conforme con el código *usual* es la que debe ser designada con ese vocablo. Mientras que el *uso connotativo* consiste en emplearlo para designar una idea *distinta* de la que se designa con su uso denotativo. En este último caso se le imprime un nuevo valor semántico al término que es diferente de su significación originaria. Aunque, claro está, el uso denotativo es más fácilmente reconocible por todo lector en un texto. Esto significa que para el caso del *uso denotativo* nos encontramos simplemente ante un signo lingüístico en su más pedestre función de unir un *significado* con un *significante*. Pero cuando se da el caso de que este lenguaje de denotación se convierte a su vez en elemento de *otro* lenguaje, realizando el papel de significado —contenido— nos encontramos frente a un *metalenguaje*. Y si realiza *también* el papel de *significante* —expresión— tenemos entonces un lenguaje de *connotación*.

IV. Teorías generales y disciplinas científicas

Las teorías hacen las ciencias. Las teorías generales son las disciplinas mediante las cuales los científicos *construyen* los conceptos que después van a utilizarse para la práctica de la ciencia de que se trate. Por ejemplo, en el derecho, la teoría general del derecho (TGD) ofrece conceptos como *norma*, *sistema jurídico*, *validez*, *eficacia*, etcétera. Por su parte, la teoría general de la sociedad (TGS) ofrece el conjunto de conceptos teóricos que constituyen el objeto de la ciencia sociológica. Con la ayuda de las teorías, es posible la creación de *modelos* con los que la ciencia pretende *describir* sus objetos de estudio. Dichos modelos sirven como hipótesis que el científico deberá contrastar con la información “empírica” recopilada.

Podemos decir que los objetivos de una ciencia determinan su objeto, de modo que la teoría se preocupa por producir conceptos que luego son el objeto científico, según y conforme con los intereses que comandan las preocupaciones de los científicos. Es por eso que tanto TGD como TGS hay muchas (...) puesto que lo es “la realidad” depende de la teoría elegida. Aquí nos valemos de una TGD y una TGS de inspiración kelseniana, marxista y anarquista. Ahora bien, la teoría sociológica general del derecho (TSGD) es la disciplina que nos brinda los conceptos necesarios para la *sociología jurídica* (SJ).

La sociología jurídica es la disciplina que se esfuerza por explicar las *causas* y *efectos* del derecho. Sin embargo, recordemos que la postura escéptica enfoca sus reflexiones a la destrucción de la *idea de la causa*, y que desde esta visión de mundo decimos que existe una distancia infranqueable entre lo que llamamos “realidad” y el “discurso que habla de esa realidad”. De modo tal que lo que la sociología llama *causa*, para la semiología resultan *ficciones*. Nosotros diremos simplemente que la *causa* de la que habla la sociología jurídica es, también, un discurso. Esto significa que, en el fondo, todas las llamadas disciplinas científicas (en la medida en que la ciencia se sustenta en la idea de la causa), *no son más que grandes castillos contruidos con cimientos de barro*. Pero no es menos cierto que es posible esforzarse por tender algunos “puentes” entre ambos y precisamente esa es la tarea de la SJ. Podemos ver que para realizar nuestro estudio será necesaria la concurrencia de distintas disciplinas *científicas*: la sociología jurídica, la semiología jurídica, la crítica jurídica, la ciencia del derecho.

V. Teoría sociológica general del derecho (TSGD)

Hemos dicho que la TSGD nos dota de los conceptos necesarios para la sociología jurídica. En nuestro caso, para una sociología jurídica crítica. La TSGD es “general” pues pretende dar respuesta a preguntas que se plantean para “cualquier tipo” de sociedad. Y bien, ¿qué es una sociedad? ¿Cuándo a un conjunto de seres humanos es dable otorgarle el sentido de “sociedad”? Una respuesta que consideramos sugerente es la de Hans Kelsen, para quien “todo sistema social es un orden y todo orden es un conjunto de normas”.⁵ De modo que toda sociedad puede verse como un conjunto de normas. Esto significa que, para Kelsen, lo que autoriza a llamar a un conglomerado de seres humanos como “sociedad”, es el hecho —la observación— de que ese conjunto de seres humanos se encuentra ordenado de conformidad con un mismo sistema normativo. Ahora bien, nos dice Kelsen, esta *observación* podría hacerse conforme el *principio de imputación* o bien, conforme el *principio de causalidad*, donde la primera actitud funda la *dogmática jurídica* y la segunda la *sociología*. Como puede comprenderse, la *sociología jurídica* es tributaria de ambas ciencias, pues en primer lugar, es necesario descifrar de entre el continuo discursivo aquel que corresponde con el discurso del derecho, para después preguntarse si desde el punto de vista de la *causalidad*, las conductas empíricamente observadas pueden ser vistas como *causas* y *efectos* de ese discurso.

Ahora bien, la pregunta fundamental de la *sociología jurídica* es ¿Por qué en tal sociedad se ordenan o prohíben tales conductas y no otras? ¿Por qué el derecho dice eso que dice? ¿Es que la causa del derecho son las relaciones sociales? o ¿es el derecho la causa de las relaciones sociales? La manera en que la *sociología jurídica* ofrece respuestas a estas preguntas es mediante la elaboración de modelos teóricos que sirven como hipótesis que el científico deberá contrastar con la información “empírica” recopilada. El siguiente apartado lo dedicaremos a plantear algunos aspectos que permitirán la construcción de nuestros modelos.

V.1. Radical e irreparable heterogeneidad ontológica

Arriba señalamos que partimos del convencimiento de que existe una radical escisión entre el mundo de los *hechos* y el mundo del *sentido*, o entre el *discurso*

⁵ Hans Kelsen, *Teoría pura del derecho*, p.38.

y su *referente*. Para nuestro tema, se trata de una radical escisión entre el *discurso del derecho* y el *fondo ontológico*, ya que a este último tenemos acceso solamente por el análisis de los discursos. De esta manera, aquí aceptaremos que el *referente* es *aquello del mundo exterior respecto de lo cual el hablante pretende decir algo*, pero que ese “algo”, será, *siempre*, otro discurso.

Si partimos de esa radical escisión, ¿cómo podemos hacer un estudio de la manera como las relaciones sociales son la *causa* o *efecto* del derecho? Precisamente, la sociología jurídica es una disciplina que se esfuerza en “tender puentes” entre ambos mundos. En este punto nos adherimos a la propuesta teórica que para una *sociología jurídica crítica* nos propone Óscar Correas.⁶ Enseguida haremos una breve exposición del núcleo de su análisis.

De conformidad con Correas, un sociólogo del derecho *ingenuo* construye su cuerpo teórico merced a la premisa de que las *relaciones sociales* (o los hechos sociales, dependiendo de la teoría sociológica seleccionada), son la *causa* de que *en el derecho* se encuentren como obligatorias *o*, o como prohibidas, *v*, ciertas conductas. O, en otras palabras, que para el sociólogo ingenuo *el referente del derecho son las relaciones sociales*. Sin embargo, Correas replica este tipo de sociología jurídica diciendo que “el referente no es sino el discurso que describe la apariencia de esas relaciones”.⁷ Para comprender los alcances de esta expresión precisamos incorporar aquí algunos conceptos acuñados por Correas, que son la base de su *teoría crítica del derecho*. Para este autor, el *discurso del derecho* está compuesto por una gran cantidad de partes o sectores cuyas células son enunciados, unidades mínimas de sentido, y el interior de cada enunciado, podemos distinguir al menos dos tipos de *sentidos*: el deóntico y el ideológico.

El *sentido deóntico del discurso del derecho* es aquel que todo intérprete del discurso del derecho encuentra como norma, esto es, como enunciado cuyo sentido es lo permitido *p*, lo obligatorio, *o*, o lo prohibido *v*. Aquí, el autor hace uso de la lógica jurídica para aislar al sentido deóntico de toda “otra ideología” que contenga el discurso. Luego, el *sentido deóntico* del derecho consiste en las *normas* que el intérprete del discurso del derecho “encuentra” y que consisten en *la modalización deóntica de la descripción de una conducta*. Por su parte, el *sentido ideológico del derecho* consiste en todo aquel

⁶ Óscar Correas, *Introducción a la sociología jurídica*, op. cit.

⁷ *Ibid.*, p.149.

“otro sentido” que se actualiza en el discurso del derecho que no es reducible a normas (modalizaciones deónticas de las descripciones de conductas).

Para Correas⁸ el *sentido deóntico* del derecho No tiene *referente*, pero el *sentido ideológico* Sí lo tiene, por lo que *es el sentido ideológico el que habla del mundo*; luego, es el *análisis del discurso del derecho, la crítica jurídica*, la que nos muestra que el *sentido ideológico del derecho* constituye una “distorsión, ficción o apariencia”, y es precisamente este convencimiento lo que de conformidad con su punto de vista, aleja su análisis de la sociología jurídica que llama *ingenua* porque ésta *no* advierte que las “verdaderas” relaciones sociales son, en realidad, *discursos*, y *esta ingenuidad es* la que los lleva a pensar que la *causa* de esa distorsión está en lo que llaman “relaciones sociales”. Pero contrario a esa postura, nuestro autor nos muestra que “el discurso ficticio que describe la apariencia de esas relaciones sociales, constituye el referente del sentido ideológico del discurso del derecho”.⁹ O bien, que *el referente del sentido ideológico del derecho es el discurso distorsionador que describe la apariencia de las relaciones sociales*.

Ahora bien, ¿es posible establecer relación de *causalidad* entre el sentido deóntico del derecho y ciertas relaciones sociales? A esta pregunta respondemos que *Sí*, pues precisamente esa es la hipótesis que funda la sociología jurídica. Y recordemos que ésta es una ciencia de vocación empírica cuyo objeto son las conductas relacionadas con los discursos jurídicos. Y que las *causas* coinciden con el *referente*, por lo que esta discontinuidad impone un procedimiento de verificación que procede a la *comparación* de las *normas positivas* con las del modelo que ofrece la TSGD.

Pero esta relación de causalidad, en todo caso, puede mantenerse *sólo en la forma en que estas relaciones sociales aparecen en la conciencia*. De cualquier modo, y tal como comenzamos este punto, es con la TSGD que la ciencia propone modelos que nos ayudan a *describir* el conjunto de normas que sería necesario dictar para garantizar que suceda la repetición de conductas, cuya descripción constituye el modelo sociológico general construido de conformidad con la TSGD seleccionada. En el siguiente subapartado describiré la base teórica que inspirará nuestros modelos normativos. Acerca de la forma, elegimos del mismo modo una lectura basada en los aportes kelsenianos.

⁸ *Idem.*

⁹ *Ibid.*, p. 146.

V.2. Una lectura anarquista de Hans Kelsen. Para una crítica de la *forma del derecho*

Ahora bien, si el derecho es un discurso que, para serlo, precisa ser reconocido por todo actor social cuya conducta pretende modalizar —aunque especialmente por todos los funcionarios autorizados para interpretarlo y decirlo—, entonces el derecho *no* es el texto. Pero los actores sociales “extraen” las normas de estos textos, merced a su interpretación, por lo que *el sentido de la norma será siempre arbitrario*.

Propongo aquí hacer una lectura *libertaria* de Hans Kelsen; esto es, de un Kelsen que acusó a la dogmática de su tiempo por no hacer más que *política jurídica* disfrazada de ciencia; que puso las bases para una *sociología jurídica* que hace énfasis en el concepto de *efectividad* de la norma como fundamento de *validez*; que advierte que el derecho es un sistema *dinámico* compuesto también por actos por lo que se crea y aplica el derecho; que muestra *la radical irracionalidad de la interpretación y aplicación de la ley*, que pone a las *normas como actos de dominación*; y por último, un Kelsen que acusa de dualismo epistemológico a la distinción entre *derecho y estado*,¹⁰ ya que —nos dice el autor de la teoría pura—, el estado es una máscara que *encubre* al detentador del poder. En resumen, un Kelsen que funda una teoría del derecho (...) sin estado: *una teoría anarquista del derecho*. Estas pautas guiarán nuestra lectura de Hans Kelsen.

¹⁰ Considero que las palabras “estado” y “derecho”, deben escribirse en castellano con minúsculas. Digamos, entonces, lo siguiente: es costumbre aceptada que la palabra “estado” se escriba “Estado”, aunque no se trate de un nombre propio ni vaya después de un punto. Sin embargo, considero que, como veremos a lo largo de este texto, el discurso jurídico y el del derecho son los medios a través de los cuales se materializan las pretensiones de los emisores de la norma de controlar los comportamientos de sus destinatarios, poniendo con esto en marcha la maquinaria del derecho como reproductor de ideología y como el orden coactivo de la conducta humana. Pero para mantener el poder, el discurso debe mostrarse capaz de convencer a los destinatarios de las normas de producir las conductas que contribuyan con la reproducción de ese poder, para lo cual acude a la estrategia de la construcción de una realidad mistificada. Dicho lo anterior, considero que al escribir estado con mayúsculas reforzaría la ideología según la cual existe el estado separado del derecho. Pero dicha tesis nos presenta al estado en una versión mistificada, es decir, como la personificación del orden jurídico, lo cual, para una anarquista como yo, es una tesis inaceptable. De este modo, en este texto usaremos la palabra con minúsculas, excepto cuando se trate de citas textuales y los textos originales la usen con mayúscula.

V.3. La crítica de la economía política. Para una crítica del *contenido* del derecho

La mirada de la *crítica* en la que nos colocamos parte de los estudiosos de Marx,¹¹ crítico de la economía clásica y vulgar de su tiempo, quien desnuda la explotación del sistema capitalista dando cuenta de la importancia de la categoría *mercancía*, y quien nos habla de las bondades de las comunas en el camino hacia el comunismo. Estas serán las pautas que guiarán nuestra lectura de Marx, pero nos distanciamos de su filosofía de la historia, adhiriéndonos a una lectura de *El capital* que expone que: “La idea central de *El Capital* gira en torno a la distinción entre proceso de reproducción concreto de la riqueza en su “forma natural” y proceso abstracto de acumulación de capital o de valorización del valor consumo de ese valor valorizado”.¹²

Esto es, una lectura que pone la mirada en la distinción entre la *forma natural* y la *forma valor*, y considerando, además, que *el derecho no es el texto, pues precisa ser “descifrado” e interpretado por seres humanos vivos. Y si Kelsen tiene razón, es válido si, y sólo si, es efectivo y ha sido dictado de conformidad con la constitución primigenia*. Y bien, ¿qué entendemos por constitución?

VI. Los sentidos del discurso constitucional

Son múltiples los sentidos “asignados” a la palabra *constitución* en la teoría constitucional contemporánea. Pero de entre esos matices, es preciso definir nuestra postura. Al respecto, consideramos que la constitución es la norma más mediata del sistema, la *n'*, producto del acto constituyente primero *a'*... y eso es todo. Luego, lo único que la diferencia del resto de normas del sistema es esa posición primera. Esta teoría constitucional nos permite evitar toda mistificación de la palabra “constitución”. Nótese también que estamos hablando de una norma, y NO de un texto, y que, por tanto, tal cual todas las normas, *es siempre producto de un acto de voluntad*, esto es, producto de se-

¹¹ Lo que tenemos en el caso de la obra de Marx es un desmantelamiento puntual y sistemático acerca de cómo es que se organizó la totalidad del discurso económico burgués, así como un balance muy cuidadoso de sus dos grandes corrientes: por un lado, de la ‘economía política clásica’, y por otro, de la economía que llamó “vulgar”.

¹² Bolívar Echeverría, “Crítica a ‘La posibilidad de una teoría crítica’ de György Márkus”, pp. 9-12.

res humanos de carne y hueso. Se trata de una norma que hay que interpretar; y eso es todo.

Asimismo, comúnmente la teoría jurídica contemporánea trata al derecho que aquí llamamos capitalista como si no constituyera un solo sistema de normas. De este modo, considerando que se trata de una multiplicidad de sistemas, suele estudiar por separado la normatividad de los estados nacionales, la de los tratados internacionales, la de órganos como el Fondo Monetario Internacional o la Organización Mundial de Comercio, etcétera; *pero si la sociedad capitalista es una, y si toda sociedad consiste en un sistema de normas; entonces, también, el sistema jurídico capitalista es uno.*

Lo que cambia, entonces, no es su *forma*, sino su *contenido* de conformidad con las distintas fases de valorización del valor.¹³ Nosotros seguiremos esta idea, plenamente conscientes de que hay otras maneras de encarar este problema. La plausibilidad de esta teoría radicará solamente en lograr una descripción que nos permita hacer ver la manera de cómo la producción jurídica global no es más que la apariencia del proceso de valorización del valor.¹⁴ Vamos ahora a la exposición de las categorías explicativas, que pensamos, nos pueden dar pautas explicativas del contenido del derecho o, dicho de otro modo, atisbos hacia la respuesta sociológica: ¿por qué el derecho dice eso que dice?

VII. Crítica de la ideología del derecho: ¿qué dicen y qué ocultan los textos constitucionales?

Toca ahora enfocar nuestra atención en el *sentido ideológico del derecho*. Siguiendo a Óscar Correas, decimos que el discurso del derecho está compuesto por un *sentido distinto al deóntico, el ideológico, que consiste en todo discurso*

¹³ Ahora bien, si bien decimos que el sistema jurídico capitalista es uno, también defendemos la idea de que no es el único sistema que existe. En efecto, en otros trabajos he podido defender y constatar la coexistencia de sistemas jurídicos que son múltiples y distintos unos de otros tanto en forma como en contenido, dotados de normas fundantes y fundamentos de validez distintos en los mismos territorios. Este es el tema conocido como el del pluralismo jurídico.

¹⁴ De este modo, si consideramos esta idea como criterio sociológico, aparecen como producción jurídica de este sistema, normas que regulan conductas que en apariencia han sido tradicionalmente consideradas por la teoría jurídica como antijurídicas en el derecho moderno. Piénsese, a manera de ejemplo, en conductas que comúnmente son entendidas como antijurídicas por la teoría tradicional del derecho, tales como el llamado fenómeno de la corrupción, considerado por la ideología jurídica al uso como “antijurídica”, o en los conocidos contratos de explotación y financiamiento que firman

contenido en los enunciados de los materiales jurídicos cuya función es el lograr el convencimiento del dominado para que éste obedezca las normas “n” y produzca los actos “a” esperados por quien tiene el poder. A este otro sentido le llamamos sentido ideológico del derecho. Este discurso sí tiene referente.

Pues bien, el subsistema connotativo puede entenderse como *un código*, que permite la *revaluación de los signos y enunciados del subsistema denotativo como significantes de otro subsistema*, es decir, como un código que ordena los desplazamientos de los enunciados de una paradigmática lingüística a otra. Pascual Buxó,¹⁵ siguiendo a Hjelmslev,¹⁶ llama *semiologías* a este tipo de procesos enunciativos connotativos que permiten actualizar los valores semánticos instituidos por otros sistemas de representación de lo real —ideologías— a partir de la revaluación de los valores léxico-semánticos de una lengua. Y las define como “un tipo especial de procesos textuales en cuyo contenido se combinan miembros (...) pertenecientes a diferentes sistemas de representación”.¹⁷

Las semióticas connotativas son consideradas por los hablantes tan reales como las denotativas. En el caso del *discurso del derecho*, podemos decir que su sentido semiológico está dado por la imagen de la realidad o simulacro, cuya función consiste en *hacer-parecer-verdadero, aunque su decir no sea verdad*. Con esto, el destinador, sujeto de la enunciación, se muestra como el *yo garante de verdad*, puesto que ésta exige, para ser transmitida, la construcción de una “máquina de producir el efecto de verdadero”.¹⁸

Así, la tarea de la *Crítica de la ideología jurídica* será, frente al texto legal, ir localizando esos *otros* sentidos distintos a la *estructura deóntica*, esto es, los que no se *muestran* inmediatamente al lector, sino que se encuentran *connotados* en el texto, y que *constituyen a los individuos como sujetos que deben realizar ciertas conductas y tomar ciertas actitudes frente a lo que se les presenta como su realidad*. Lo cual, y a manera de hipótesis, nos muestra

los estados nacionales con las grandes multinacionales, considerados por la ideología jurídica al uso como “perfectamente legal”. Ambos casos, de conformidad con nuestro punto de vista, no son más que la efectividad de una cadena de validez normativa “puesta”, ya que en ambos casos se trata de la *efectividad de la mercantilización del proceso de reproducción social*.

¹⁵ José Pascual Buxó, *Las figuraciones del sentido: ensayos de poética semiológica*.

¹⁶ Louis Hjelmslev, *Prolegómenos a una teoría del lenguaje*.

¹⁷ José Pascual Buxó, *op. cit.*, p. 15.

¹⁸ A. J. Greimás, *Semántica estructural*, p.183.

que, *el lenguaje bien puede usarse para liberar, pero también para someter, sirve tanto para ocultar, como para mostrar. El lenguaje legal, pues, nos hace-hacer diciendo.*

Así, pensamos que los estudios en derecho constitucional pueden avocarse a localizar en esas “máquinas de producir efectos de verdadero” —los materiales jurídicos de las constituciones seleccionadas— los sistemas semiológicos connotados y, a modo de propuesta, podemos centrar nuestra atención en la manera en que en los textos constitucionales son dispuestas las siguientes *dimensiones semiológicas*:

- a. ¿Quién, cómo y en qué condiciones está autorizado a decir el derecho?
- b. Personas, cosas, contratos.
- c. La compraventa de fuerza de trabajo.
- d. Acumulación por desposesión: expropiación continuada y devaluación.

a. ¿Quién, cómo y en qué condiciones está autorizado a decir el derecho?

En los materiales jurídicos llamados *constitucionales* reconocemos una serie de enunciados en forma prescriptiva que *generan funciones, legitiman acciones y autorizan determinaciones*: en el texto se advierte la caracterización del ejercicio del poder a través del discurso. El discurso del derecho *realiza* la distribución de *roles* en la sociedad para *legitimar autorizando*. La creación de organismos, la determinación de sus funciones, el reconocimiento de funcionarios, la concesión de autoridad a personas y colectivos, todo el aparato estatal se construye merced a este discurso. Esto es, el discurso del derecho *marca* la forma en que debe ejercerse el poder al *ordenar jerarquías* y al *señalar* a aquellos que están en condiciones de producirlo. Pero *no sólo* eso. También señala a los individuos capacitados para *usar* o *decir* ese discurso. Por lo que podemos decir que: “(...) las reglas que permitirán establecer el sentido de las proposiciones jurídicas no serán la explicitación de los criterios gramaticales y semánticos de los que depende la construcción de ese sentido, sino reglas de designación de los sujetos cuya lectura producirá, establecerá y fijará dichos sentidos (...)”.¹⁹

¹⁹ Ricardo Entelman, *et. al.*, “Aportes a la formulación de una epistemología jurídica en base a algunos análisis del funcionamiento del discurso jurídico”, p. 96.

²⁰ Óscar Correas, *Derecho indígena mexicano*, p.141.

El discurso no sólo designa a *quien produce* y a *quien debe leer* los enunciados prescriptivos, sino que, además, señala *cómo deben ser leídos*, amenazando con la violencia ante su incumplimiento. Hay, entonces, sujetos reconocidos por el discurso para encontrar el *sentido* en los discursos que crearon otros sujetos, también designados de la misma forma.

Ahora bien, “las ciencias sociales han distinguido, tradicionalmente, entre comunidades *sin* estado y sociedades *estatales*, o entre sociedades *sin* y *con* poder político”.²⁰ Es decir, el poder puede ser *ejercido* bien a través de un cuerpo especializado de funcionarios o bien a través de miembros de la sociedad que además realizan sus tareas cotidianas. El primer caso corresponde con una sociedad en la cual se ha dado un proceso de *diferenciación social*. Es decir, una sociedad dividida entre *poseedores* y *desposeídos*, donde los primeros explotan el trabajo de los segundos:

(...) Una sociedad así, se ve obligada a recurrir a la monopolización de la violencia por parte de un sector social, que es, a su vez, controlado por el grupo privilegiado. Estamos ahora en una sociedad en la que ha aparecido el poder político, de la que se puede decir que en ella se ejerce el poder, pero políticamente. Es decir, a través de un cuerpo de funcionarios, especializados en administrar el discurso prescriptivo amenazador. “Administrar”, quiere decir, producirlo, y, sobre todo, “aplicarlo”.²¹

Esa es la historia de la *centralización de la producción normativa*. En este tipo de sociedades, se ha desarrollado un cuerpo especializado de funcionarios con *intereses propios* los cuales son distintos e incluso contradictorios con los de otros grupos o clases sociales. Estos individuos se encuentran retirados de la producción.²² En *Teoría del Estado*, Kelsen le llama a este tipo de derecho *centralizado*.²³ En cambio, en las sociedades en las que no se ha dado un proceso de diferenciación social y, por tanto, no se ha precisado recurrir al *monopolio de la violencia*, tampoco ha sido necesaria la creación de un cuerpo de funcionarios especializados en la producción de

²¹ Óscar Correas, *Teoría del derecho*, p. 142.

²² Óscar Correas, *Derecho indígena mexicano*; Federico Engels, *El origen de la familia, la propiedad privada y el estado*.

²³ Hans Kelsen, *Teoría general del estado*, pp. 31-32.

la norma que esté diferenciado del resto de la población y que se encuentre retirado de la producción. A este tipo de derecho, Kelsen le llama *derecho descentralizado*.

Esto significa que, si atendemos las observaciones de las ciencias sociales, a manera de hipótesis, consideramos que es posible leer el *deber ser connotado* en el texto de los materiales jurídicos mediante un lenguaje de *denotación* de una *organización centralizada de la producción normativa* merced a la designación de *funcionarios especializados y diferenciados* del resto de la población quienes, a su vez, generan *intereses propios*. Desde nuestra perspectiva, esto *connota* el hecho de que en esas sociedades *existe un proceso de diferenciación social oculto en el texto*.²⁴

Por su parte, caso contrario, y a manera de hipótesis, consideramos que es posible leer el *deber ser connotado* en los materiales jurídicos mediante un *lenguaje de denotación de la descentralización de la producción jurídica*, esto es, mediante la ausencia de funcionarios especializados y diferenciados del resto de la población. En tal caso, nos encontraríamos ante una sociedad en la que no se ha precisado recurrir al *monopolio de la violencia*, pues *no existe ese proceso de diferenciación social oculto en el texto*. En tal caso, el derecho se considera aún como un *valor de uso cuya función es la reproducción social de sus formas de vida*, y no el monopolio de la violencia. De ahí la apuesta por la tarea de decodificación en los textos constitucionales del lenguaje de denotación de la distribución de la producción normativa: *centralizada* o bien *descentralizada*.

b. Personas, cosas, contratos

Partimos de la idea de que las personas, los contratos y las cosas son las tres categorías en las que se despliega el *derecho civil*, y que, a manera de hipótesis, pensamos que el derecho civil es aquel que nos permite comprender la regulación del intercambio mercantil;

$$(D-M-D) (D'-M'-D')^{25}$$

²⁴ Ciertamente, ninguna constitución moderna se ha atrevido a declarar sin más que la igualdad ante la ley no existe, o que existe una clase de desposeídos y una de poseedores donde éstos últimos someten a los primeros. Es por eso que sólo merced al uso de conceptos teóricos provenientes del derecho y la sociología, podemos develar esa semiótica connotativa cuya función es lograr el hacer-hacer-diciendo del poder.

²⁵ Dinero-Mercancía-Dinero y proceso de acumulación capitalista.

Ahora bien, ¿cómo buscar en el texto la *semiótica connotativa* del intercambio mercantil? Consideramos que la propiedad está *en el acto de intercambio* y no en un momento anterior a éste. Es por eso que pensamos que la propiedad *connota* el acto de intercambio. De manera que en los textos constitucionales, *la manera como la propiedad es denotada connotada la obligación del intercambio mercantil*, o bien su *prohibición impidiendo el montaje del valor de cambio sobre el valor de uso*, mediante la regulación del consumo de determinada porción de la producción colectiva con base en un sistema de necesidades específico.

c. La compraventa de fuerza de trabajo

La connotación del intercambio mercantil también nos permite comprender la manera como es *connotada* la compraventa de la mercancía de mercancías: *la fuerza de trabajo*. Ahora bien, pensamos que *este nivel puede leerse en el texto como una connotación denotada en el discurso del derecho laboral*, donde la compraventa de fuerza de trabajo es ‘puesta’ como derecho subjetivo al trabajo general y abstracto, posible sólo mediante el cambio.

Es por eso que, en los textos constitucionales, *el deber ser del derecho laboral connota la compraventa de fuerza de trabajo (...)* O bien, el texto, *contrario sensu*, puede connotar *la prohibición de la compraventa de fuerza de trabajo y/o el establecimiento de una normatividad que establece el carácter colectivo del trabajo y la producción*. De ahí la necesidad de la decodificación de esta materia.

d. Acumulación por desposesión: expropiación continua y devaluación

Lúcidos estudios históricos han defendido con suficiente rigor argumentativo que el proceso de expropiación de *los medios de producción* ha ido acompañado de un proceso de expropiación de *los medios de servicio*: derecho y armas, principalmente. Esto es que *la expropiación del derecho* y el *monopolio de la violencia* responden a la actualización constante de la *separación entre medios de producción y fuerza de trabajo*, creando, así, *personas jurídicas abstractas* enfrentadas a la producción social. Surge, así, *una sociedad atomizada basada en la estrategia del derecho subjetivo, donde el único derecho posible es el de petición*.

Dado lo anterior, la hipótesis consiste en que podemos leer *connotado* en el texto jurídico el *deber ser* de este proceso de expropiación de los medios

de producción; así como la reactualización constante de esta separación *mediante el lenguaje denotado de la expropiación de los servicios*: el derecho (administración económica e impartición de justicia) y el monopolio de la violencia. O bien, que podemos leer *connotado* en el texto el *deber ser* de la conducta de seres humanos concretos que forman parte de la producción social *desde el inicio del proceso*, por medio de una cohesión social objetiva del proceso de reproducción social, por medio *del lenguaje denotado de la prohibición de la expropiación de los servicios y/o la prohibición del monopolio de la violencia*.

¿Y cómo connota el texto la devaluación del trabajo humano no pagado de los esclavos modernos? ¿Cómo esconde el texto la brutalidad necropolítica de las muertes sobre las que se sostiene la mercancía, esa gestión acerca de quiénes pueden vivir y quiénes deben morir para reproducir el paraíso del capital?²⁶ Para contestar, diremos que el discurso del derecho requiere diversos *elementos* para hacer el discurso constante y socialmente transmisible, a saber:

(...) montajes de ficción, soportes mitológicos y prácticas extra discursivas como ceremonias, banderas, rituales, cánticos e himnos, distribución de espacios, rangos y prestigios, etiquetas y otras de no menos variado tipo como heráldicas, diplomas, tatuajes, marcas, apelación a los ancestros, tumbas, símbolos funerarios, manejos de ruidos y silencios, escenas que ponen en relación al hombre con la solemnización de la palabra. Todas estas prácticas de solicitudación y manipuleo del psiquismo humano pueden identificarse bajo el rótulo de imaginario social, en el que se hacen materialmente posibles las condiciones de reproducción del discurso del orden (...).²⁷

Esto es, que el *derecho también hace-hacer callando*. Es por lo que podemos leer *el deber ser* de la devaluación del trabajo no pagado que es apropiado por el capitalista también *en la manera en la que el texto maneja los ruidos, los silencios, distribuyendo los rangos y prestigios*, ya que la elección del lenguaje legal para la edición de normas se explica por conveniencias ideológicas. Intentaremos ahora algunos breves comentarios a manera de cierre.

²⁶ Achille Mbembe, *Necropolítica*.

²⁷ Enrique Mari, "Racionalidad e imaginario social en el discurso del orden", p. 93.

VIII. Breves comentarios para el debate

En la introducción nos preguntábamos acerca de la manera en que el derecho constitucional contribuye a la hegemonía del discurso moderno-capitalista. Así, ante la pregunta, hemos desarrollado a lo largo de esta exposición —sin pretensiones de exhaustividad— una mirada que nos permite atisbos en dirección hacia el develamiento del papel del derecho constitucional, y del discurso constitucional mismo en la reproducción ampliada del capital. Y es que, hemos dicho, *el referente del sentido ideológico del derecho es el discurso distorsionador que describe la apariencia de las relaciones sociales*.

Así, partiendo de la hipótesis de que el derecho constitucional es la apariencia de la legitimación del discurso constitucional que, parafraseando a Kelsen, presenta como ciencia lo que nos es más que política jurídica; hemos expuesto la necesidad de disponer de las TGD, TGS y TSGD que nos permitan el develamiento discursivo de esa distorsión jurídica de las relaciones sociales; todo esto desde una crítica anarquista de la *forma* del derecho y una crítica marxista del *contenido* del derecho.

Luego, desde ese mirador, hemos propuesto algunos sistemas semiológicos para el análisis del discurso constitucional, apostando a que de esa manera podremos desenmascarar al derecho-estado, para que así aparezca lo que el derecho *oculta y legitima*: la brutalidad de la explotación capitalista. Y entonces podremos ver que, ya sin máscaras: “(...) deja de ser el estado el que condena y hace la guerra: son hombres quienes ejercen la violencia sobre otros hombres, es el señor X quien triunfa sobre el señor Y, o una bestia la que aplaca su apetito sanguinario revivido”.²⁸

²⁸ Hans Kelsen, “Dios y estado”, p. 273.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

- Buxó, Pascual. *Las figuraciones del sentido: ensayos de poética semiológica*. México, Fondo de Cultura económica, 1984.
- Correas, Óscar. *Introducción a la sociología jurídica*. México, Fontamara, 2004.
- . *Derecho indígena mexicano*. México, Fontamara, 2012a.
- . *Teoría del derecho*. México, Fontamara, 2012b.
- Engels, Federico. *El origen de la familia, la propiedad privada y el estado*. México, Fontamara, 2005.
- Entelman, Ricardo (*et al.*). “Aportes a la formulación de una epistemología jurídica en base a algunos análisis del funcionamiento del discurso jurídico”. *El discurso jurídico. Perspectiva psicoanalítica y otros abordajes epistemológicos*. Buenos Aires, Hachette, 1982.
- Greimás, A. J. *Semántica estructural*. Madrid, España, Gredos, 1976.
- Hjelmslev, Louis. *Prolegómenos a una teoría del lenguaje*. Madrid, España, Gredos, 1971.
- Kelsen, Hans. *Teoría pura del derecho*. México, UNAM, 1969.
- . *Teoría general del estado*. México, UNAM-Coyoacán, 2004.
- . “Dios y Estado”. Óscar Correas (coord.). *El otro Kelsen*. México, Fontamara, 2003.
- Lotman, Yuri. *Semiosis de la cultura*. Madrid, Cátedra, 1979.
- Mbembe, Achille. *Necropolítica*. Tenerife, España, Melusina [sic], 2011.

Electónicas

- Echeverría, Bolívar. “Crítica a ‘La posibilidad de una Teoría Crítica’ de György Márkus”. *Mundo siglo XXI*. Instituto Politécnico Nacional, núm. 21, 2010. <https://www.mundosisigloxxi.ipn.mx/pdf/v06/21/02.pdf>
- Marí, Enrique. “Racionalidad e imaginario social en el discurso del orden”. Universidad de Alicante, *Doxa*, núm. 3, 1986. <https://doxa.ua.es/article/view/1986-n3-razionalidad-e-imaginario-social-en-el-discurso-del-orden>

La batalla legal contra la soya genéticamente modificada en Hopelchén, Campeche

Naayeli Ramírez Espinosa*
Jorge Fernández Mendiburu**

Resumen:

Los pueblos indígenas de México han entablado numerosas y diversas luchas frente a la imposición de megaproyectos que afectan su territorio y el ejercicio de su derecho a la libre determinación. Muchas de esas batallas han hecho uso de recursos judiciales como pueblos culturalmente diferenciados. Uno de los casos más emblemáticos de los últimos años es el litigio que representantes de comunidades mayas de Campeche entablaron contra el Estado por el permiso otorgado a Monsanto para la comercialización de soya genéticamente modificada. Este artículo recoge los principales pasajes de esa batalla legal con una perspectiva crítica sobre el alcance de los recursos judiciales para hacer efectivos los derechos ambientales y la libre determinación de los pueblos indígenas.

Abstract:

Indigenous peoples in Mexico have continuously fought the imposition of projects and policies that affect their territory and the exercise of their right to self-determination. Several of such battles have utilized judicial resources as culturally distinct people. One of the most emblematic cases of recent years is the amparo case that representatives of the mayan communities of Campeche filed against the state for the permits granted to Monsanto for the commercialization of genetically modified soybean seed in several states of Mexico. This article describes the main passages of this legal battle with a critical perspective about the results of using judicial resources to make effective the environmental rights and the right to be autonomous of indigenous peoples.

Sumario: Introducción / I. Los amparos / II. Los juicios / III. La ejecución de las sentencias: el proceso de consulta / IV. Reflexiones finales sobre impunidad y derecho / Fuentes de consulta

* Doctora en Filosofía de Derecho por la Universidad de British Columbia, doctora en Gestión Pública por la Universidad de Waseda.

** Licenciado en Derecho por la UAM-Azacapatzalco.

Introducción

La aprobación del permiso, en el 2012 (solicitud 007/2012), a Monsanto Comercial S.A. de C.V. (Monsanto) para comercializar la soya genéticamente modificada (soya GM) se le otorgó a pesar de que diversos sectores del mismo gobierno federal y de la sociedad habían expresado públicamente su desaprobación y rechazo a la medida, así como a los permisos otorgados previamente. El colectivo MA OGM (No a los Organismos Genéticamente Modificados en idioma maya), conformado en torno a comunidades apicultoras mayas del municipio de Hopelchén, Campeche, donde existía un largo proceso de reflexión sobre modelos agrícolas sustentables, fue uno de los que realizó distintas acciones públicas y mediáticas para expresar este rechazo.¹ Este colectivo es una alianza inédita entre grupos y sectores que no sólo no estaban acostumbrados a trabajar juntos, sino que, en algunos casos, eran antagonistas² y tenían como objetivo evitar la entrada de los organismos genéticamente modificados (OGM) a la península de Yucatán.

Esta alianza, originalmente construida para denunciar el riesgo económico que para toda la cadena productiva de la cosecha de miel existía de aprobarse el permiso, poco a poco fue transformándose para también exhibir la contradicción entre la política pública agroindustrial impulsada por el gobierno federal y las prácticas propias de sustento de las comunidades mayas de la región. Este proceso de reflexión permitió la construcción de una argumentación política y legal a partir de los derechos culturales del pueblo maya de la península de Yucatán que sentó la base para que algunos miembros de las comunidades decidieran impugnar judicialmente el permiso otorgado a Monsanto.

En este artículo, sólo describimos la estrategia legal, en el estado de Campeche, de algunas comunidades mayas en contra del permiso otorgado a Monsanto. En el texto reflexionamos sobre los argumentos legales que construimos el equipo de abogados en diferentes momentos del proceso legal de

¹ Una de las expresiones públicas de rechazo más llamativas fue la realizada el día 14 de mayo de 2012 cuando más de dos mil personas reunidas en siete zonas arqueológicas de los estados de Yucatán, Campeche y Quintana Roo, formaron el mensaje en maya “MA OGM” (NO a los Organismos Genéticamente Modificados, en español). Greenpeace, “¡Territorios libres de transgénicos! Exigen los mayas de la península de Yucatán”.

² Se dice lo anterior en virtud de la constante tensión existente entre los productores de la miel y quienes se dedican a la comercialización.

combate al permiso de soya GM. También describimos y reflexionamos sobre los argumentos de los Tribunales Federales y de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que presentaron en sus sentencias, así como de diferentes agencias del gobierno federal durante el proceso de consulta.

El conjunto de las variadas estrategias jurídicas y políticas que la sociedad civil, incluyendo las comunidades mayas de Hopelchén, realizaron para combatir este permiso, lograron que en noviembre de 2015 la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitiera una decisión judicial en la que ordenó la suspensión del permiso otorgado en 2012 a la empresa Monsanto para comercializar semilla de soya genéticamente modificada en la península de Yucatán. De la misma forma, en septiembre de 2017, el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (Senasica), órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), revocó el permiso en todo el país.³

Sin embargo, nos entristece reportar que, a pesar de estos éxitos, la siembra y producción de soya genéticamente modificada continúa en el territorio maya de los Chenes, promoviendo el ambiente de impunidad e inequidad que permea y se expande en nuestro país a pasos agigantados.

I. Los amparos

La estrategia legal, impulsada vía los amparos que a continuación se describen, responde a un contexto sumamente favorable a la expansión de la producción de organismos genéticamente modificados en México. En la península de Yucatán, se otorgan los primeros permisos en la etapa experimental y piloto para la soya genéticamente modificada en 2008 y 2010. En marzo de 2012, un juez federal otorga la suspensión temporal en contra del permiso de la etapa Piloto para la semilla de soya, evento MON-04032-6 de Monsanto Comercial S.A. de C.V. Sin embargo, y a pesar de que dicha suspensión estaba vigente, en junio de 2012 el gobierno federal otorga el permiso para comercializar esa misma semilla.⁴ Ante la ausencia de condiciones de interlocución política por

³ No hay aún una decisión firme en el caso, que se lleva a cabo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 950/18-EAR-01-12 en contra de dicha revocación.

⁴ La Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados establece un proceso para otorgar los permisos. La primera etapa es la experimental, la segunda es la piloto y la última es la

parte de la Sagarpa, ni de respuesta al llamado realizado por los colectivos opositores a la siembra de soya GM, miembros de comunidades mayas decidieron presentar demandas de amparo reclamando la inconstitucionalidad de dicho permiso.

En los casos que nos ocupan, una de las demandas fue presentada por representantes de cinco asociaciones de apicultores mayas, y la otra por dos comisarios municipales de dos comunidades indígenas en el municipio de Hopelchén. De manera simultánea, otras asociaciones de apicultores presentaron amparos en Yucatán, Quintana Roo y Chiapas.

Las demandas de amparo interpuestas en Campeche impugnaron tanto el permiso otorgado por Senasica como el dictamen emitido por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), y tuvieron dos ejes argumentativos principales, sustentados ambos en el argumento de que la apicultura, práctica cultural ancestral del pueblo maya, se pondría en serio riesgo en caso de consumarse la siembra a gran escala de productos transgénicos, lo que tendría un impacto sobre derechos sociales, económicos y culturales de ese pueblo, afectando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, sus bienes, su trabajo, su cultura, su entorno medio ambiental y patrimonio biocultural. Al mismo tiempo, las demandas argumentaron la inconstitucionalidad de la Ley de Bioseguridad, fundamento legal del permiso.

El primer eje consistió en argumentar la violación al derecho a un medioambiente sano de los quejosos y sus comunidades, pues el permiso se había concedido a pesar de que existían riesgos inminentes de afectaciones a la diversidad biológica de la región, mismos que habían sido señalados, tanto por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) como por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp); y el entonces existente Instituto Nacional de Ecología (INE) al emitir sus respectivos dictámenes a la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA), ilegalmente y en violación del Reglamento Interior de la Secretaría de Medioambiente,⁵ otorgó el aval al Senasica para que este a su vez autorizara a Monsanto la siembra de la soya.

comercial. V. también Conacyt, “Solicitudes de permisos de liberación 2012”. Permiso otorgado a la solicitud 007/2012 afecta 253,000 hectáreas en los estados de Tamaulipas, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, San Luis Potosí y Chiapas.

⁵ La fracción XX del artículo 27 del Reglamento establecía que los informes de los tres órganos especializados eran vinculantes para la DGIRA al emitir su opinión.

Las opiniones técnicas de la Conabio, la Conanp y el INE, además de reiterar que el permiso afectaría el proceso de polinización de las abejas, con el consecuente impacto en la cosecha de miel y su posible contaminación por OGM, añadían otros elementos técnicos y científicos que sustentaban su oposición a que se otorgara dicho permiso: a) los posibles riesgos ambientales y sanitarios derivados de la utilización del herbicida glifosato, componente asociado a las semillas GM; b) el potencial peligro de dispersión de las semillas GM a zonas libres de transgénicos, entre ellas, áreas naturales protegidas cercanas a los polígonos de siembra; c) la posible contaminación de las aguas por la utilización masiva de herbicidas y la existencia de pozos de absorción, dado el tipo de suelo peninsular que permite el filtrado al manto freático; d) la falta de capacidad de las instituciones para garantizar que la siembra de soya GM no contaminara polígonos no autorizados, es decir, que no había adecuadas medidas de bioseguridad, entre otros.⁶

Este argumento se sustentaba en que, al existir elementos que acreditan riesgos al medioambiente y a la salud que podrían derivarse de la siembra de soya GM, se debió hacer efectivo el principio de precaución o *in dubio pro natura*. Dicho principio establece que cuando las actividades humanas pueden conducir a un daño moralmente inaceptable que es científicamente plausible, pero incierto, se adoptarán medidas para evitar o disminuir ese daño. Según este principio, para determinar qué se debe entender por un daño inaceptable se debe considerar: 1) si esa actividad representa una amenaza para la vida o

⁶ Conabio, Análisis de riesgo a la solicitud 007/2012 para la liberación al ambiente de Glycine max (L.) Merr. genéticamente modificado, MON-04032-6 (GTS 40-3-2), presentada por Monsanto Comercial S.A. de C.V., para liberar en etapa comercial durante el ciclo agrícola PV-2012 y posteriores en las regiones agrícolas de la península de Yucatán, planicie Huasteca y estado de Chiapas así como también multiplicar semilla en dichas regiones.

Conanp, opinión técnica a la solicitud 007/2012 para la liberación al ambiente de Glycine max (L.) Merr. Genéticamente modificado, MON-04032-6 (GTS 40-3-2), presentada por Monsanto Comercial S.A. de C.V.

En su opinión técnica, Conabio concluyó que: “No se considera viable la liberación en etapa comercial de Glycine max (L.) Merr. genéticamente modificado MON-04032-6 (GTS 40-3-2), presentada por Monsanto Comercial S.A. de C.V. dentro de los polígonos propuestos en las regiones agrícolas de la península de Yucatán, planicie Huasteca y estado de Chiapas (sic)”.

Por su parte, la Conanp, en su dictamen, señaló, entre otras cosas que: “Por lo antes expuesto, si bien la liberación de soya genéticamente modificada (evento MON 04032-6) no se pretende realizar dentro de ninguna de las áreas naturales referidas, es evidente que existe riesgo de afectación indirecta hacia ellas por contaminación de glifosato así como por afectación al servicio ambiental de polinización (...)”

la salud; 2) si los efectos derivados pueden ser graves y efectivamente irreversibles; 3) si la práctica en cuestión es injusta para las generaciones presentes o futuras; 4) si es impuesta sin una consideración adecuada de los derechos humanos de las personas afectadas.

En la demanda también se argumentó que la siembra de soya transgénica podría provocar daños inaceptables para el ambiente, representando riesgos para la salud de plantas y animales, así como posibles efectos irreversibles en las comunidades; todos esos argumentos, sustentados en los elementos científicos que, entre otros, habían aportado los informes de Conabio, Conanp y el INE.

Un segundo eje argumentativo era la violación al derecho a la consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada, y al consentimiento previo, libre e informado protegido por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), pues parte de los polígonos de siembra autorizados por el permiso concedido se encuentran en las tierras de las comunidades de los quejosos. Se argumentó que la actividad autorizada (la siembra de soya GM) generaba un impacto a una actividad esencial para las comunidades mayas (la producción de miel) e implicaba el riesgo para los habitantes de esas comunidades. El argumento también se sustentaba en que la comercialización de la soya GM no sólo afectaría el territorio indígena, sino que también causaría impactos significativos al patrimonio biocultural de los quejosos y sus comunidades, por lo que era necesario que existiera un proceso previo de información y diálogo con las comunidades afectadas y la obtención de su consentimiento.

Finalmente, el INE, como parte de su opinión, afirmó, entre otras cosas, que: “El INE no considera viable la liberación al ambiente en etapa comercial del evento MON-04032-6 en los sitios solicitados y georreferenciados, ubicados en zonas de suelo agrícola de los municipios de Champotón, Hecelchakán, Hopelchén, Tenabo, Calkiní, Escárcega, Carmen y Palizada en el estado de Campeche; Othón Pompeyo Blanco, José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto en el estado de Quintana Roo; Santa Elena, Ticul, Oxkutzcab, Tekax, Tzucacab, Peto y Tizimin en el estado de Yucatán; Aldama, Altamira, El Mante, González, Xicoténcatl y Tampico en el estado de Tamaulipas; Ébano, Tamuhín y San Vicente Tancuayalab, en el estado de San Luis Potosí; Pánuco en el estado de Veracruz y Acacoyagua, Acapetahua, Cacahuatán, Escuintla, Frontera Hidalgo, Huehuetán, Huixtla, Mazatán, Metapa, Suchiapa, Suchiate, Tapachula, Tuxtla Chico, Tuxtla Gutiérrez, Tuzantán, Villa Comaltitlán y Villa Flores en el estado de Chiapas. En el ciclo agrícola primavera-verano (P-V) 2012, ya que la coordinación del programa de bioseguridad a partir de su análisis de riesgo, considera que no se ha generado información suficiente con respecto a los puntos que se presentan en la tabla 4 (...)”

El fundamento de este argumento es que el derecho a la consulta es un mecanismo que permite garantizar una serie de derechos reconocidos a los pueblos originarios, tanto en el citado Convenio 169, como en la Declaración de Naciones Unidas (tierra, territorio, recursos naturales, integridad cultural, autonomía, desarrollo, etcétera) como lo es el derecho a la libre determinación reconocido en el artículo 2° constitucional. Así entonces, se argumentó que la violación al derecho a la consulta y, por ende, a la libre determinación significaría un acto de discriminación hacia un pueblo originario, con lo cual también se afectaba la cláusula antidiscriminatoria contenida en el artículo 1° constitucional que de manera específica, prohíbe la discriminación por origen étnico. Así también, el propio Convenio 169 establece que los pueblos tienen derecho a decidir sus propias formas y vías de desarrollo, con lo cual una política agrícola impuesta sin ningún tipo de diálogo con las propias comunidades afectadas, violentaba también esa prerrogativa, negándoles, en consecuencia, la facultad de opinar y construir política pública a partir de sus prioridades y de su visión de desarrollo.

Finalmente, es relevante mencionar que era de gran importancia comprobar el interés jurídico de los quejosos porque diversos intentos en otras regiones habían resultado en el *sobreseimiento* de las demandas en este sentido. Es así que el amparo enfatiza la titularidad del derecho a la consulta de los quejosos, la violación a dicho derecho y la necesidad de que se restaurara a los quejosos en este sentido.

II. Los juicios

Los juicios se caracterizaron por confrontar los derechos colectivos de los pueblos originarios a participar en el diseño de políticas que se apliquen en su territorio, con una política pública de apoyo a la producción agroindustrial de organismos genéticamente modificados, y los intereses de una de las más grandes empresas a nivel mundial en materia de biotecnología, Monsanto. Para explicar los procesos de los juicios, hemos decidido dividir la siguiente sección en tres subsecciones: el otorgamiento de medidas cautelares, la resolución de primera instancia y la resolución definitiva.

II.1. El otorgamiento de medidas cautelares

El primer triunfo importante de los juicios fue el otorgamiento de la suspensión de oficio a la vigencia de los permisos otorgados a Monsanto para la comercialización de soya GM. Este triunfo empoderó momentáneamente a las comunidades indígenas en lo que se describía en los medios y las redes sociales como una lucha entre David y Goliat. La solicitud de medidas cautelares se hizo bajo el argumento de que en caso de no detenerse la aplicación de la siembra se podrían generar daños de imposible reparación a la flora, fauna y medioambiente de la región y tuvo por objeto que el juez ordenara que no se sembrara soya GM hasta en tanto no se resolvieran los juicios de amparo presentados. El 28 de junio de 2012, el Juez Segundo de Distrito en el estado de Campeche, en quien recayó la substanciación de los dos juicios de amparo presentados en esa entidad, determinó conceder la suspensión de oficio, argumentando que en caso de liberarse la semilla de soya genéticamente modificada, con la consecuente utilización del herbicida glifosato, se podrían generar daños de imposible reparación al medioambiente y a la flora y fauna de la región, así como al proceso de polinización, situación que pondría en riesgo la producción de miel en la región y, por tanto, afectar de manera irreparable a los quejosos.

Esta decisión, si bien no hacía pronunciamiento alguno sobre las posibles afectaciones culturales que podían sufrir las comunidades mayas demandantes con la implementación de la siembra de soya GM, pues centraba su argumentación en los efectos que el herbicida glifosato podrían causar en la flora de la región, representó un golpe a la política del estado pro-OGM, a los intereses de Monsanto y a los agricultores beneficiados con el permiso para cultivar soya GM, pues por esas fechas iniciaba el ciclo de siembra correspondiente al año 2012.

La suspensión temporal del permiso tuvo como consecuencia inmediata que se prohibiera la venta y, en consecuencia, la siembra de soya GM hasta en tanto no se dirimieran los juicios de amparo respectivos. Pero como era de esperarse, esta determinación fue impugnada tanto por Monsanto como por la misma Senasica, quienes presentaron recursos de revisión en contra de la decisión.

Senasica, en representación del estado, y Monsanto expresaron agravios que iban en idéntica línea argumentativa y dos eran sus elementos centra-

les:⁷ a) que los amparos se habían presentado en contra del permiso para la siembra de soya GM, no impugnando la utilización del herbicida glifosato,⁸ cuya aplicación era el argumento central del juez para otorgar la suspensión; b) que no se había acreditado el posible daño que los quejosos (es decir, los representantes de las asociaciones apícolas y las autoridades indígenas) sufrirían en caso de sembrarse la soya y utilizarse este herbicida.

El Tribunal Colegiado de Circuito de Campeche, al resolver el recurso de revisión,⁹ determinó revocar la suspensión de oficio haciendo una interpretación distinta a la sostenida por el Juez Segundo de Distrito. Según el Tribunal Colegiado los posibles efectos nocivos causados por el glifosato y la afectación que podría sufrir el proceso de polinización, en caso de concretarse, causarían solamente “perjuicios económicos a los productores de miel” mientras que el Juzgado Segundo de Distrito había argumentado que los efectos podrían afectar el medio ambiente de los quejosos de manera irreparable. Según el tribunal, el efecto inmediato sería que no podría ser comercializada en su principal mercado, con lo cual los daños causados por la siembra de soya GM serían de difícil reparación, pero no de imposible reparación como en su momento lo había argumentado el Juez Segundo de Distrito.

El tribunal centró su determinación únicamente en elementos de índole económico, sin consideración alguna sobre los impactos ambientales ni mucho menos culturales que sufrirían las comunidades por la siembra. El Tribunal Colegiado no sólo pasó por alto el principio precautorio, sino que justificó su determinación en el argumento de que los daños causados por la siembra “podían ser reparados a través de indemnizaciones económicas, e incluso, con la destrucción de las plantas de soya genéticamente modificada”. Esta decisión del poder judicial desarticuló un primer triunfo conseguido por los miembros de las comunidades mayas, omitiendo el análisis sobre los impactos culturales que esta medida podría conllevar. A partir de esa resolución, la única manera de mantener la suspensión de la siembra de soya GM era a tra-

⁷ De hecho ambos recursos de revisión eran casi idénticos en su estructura, lo que permite suponer que, o fueron redactados por el mismo despacho de abogados, o hubo una coordinación estrecha entre la institución pública (Senasica) y la empresa privada (Monsanto) para combatir los argumentos de las comunidades mayas que habían sido retomados por el juez para fundamentar la suspensión de oficio.

⁸ Argumento por demás ilógico, puesto que el herbicida glifosato forma parte del paquete tecnológico que se completa con la semilla GM.

⁹ Amparo en Revisión 461/2012, sentencia del 6 de marzo de 2013.

vés del pago de una garantía de varios millones de pesos, medida inalcanzable para los representantes indígenas demandantes.

En consecuencia, y una vez revocada la suspensión, en el verano de 2013 fueron sembradas más de 14 mil hectáreas de soya GM en el estado de Campeche, incluyendo el municipio de Hopelchén.

II.3. La Resolución de primera instancia

El proceso judicial se vio favorecido por un diálogo permanente entre las comunidades, los abogados que los asesoraban, organizaciones de derechos humanos que los apoyaban, empresarios mieleros, académicas y académicos, y organizaciones especializadas en temas de productividad; alianza que permitió la construcción de un sólido material probatorio aportado a lo largo de los juicios y que impulsó la construcción de un discurso que, teniendo como eje central el derecho de las comunidades a ejercer su autonomía, se nutrió con aspectos técnicos, económicos, culturales y de derechos humanos que le dieron solidez y diversificaron los argumentos jurídicos para oponerse al permiso.

Al mismo tiempo, esta conjunción de saberes fue fundamental para lograr exponer ante la opinión pública que la oposición a la siembra de soya GM era un tema cuya trascendencia iba más allá de los intereses de las propias comunidades y que tenía implicaciones para amplios sectores de la sociedad. En este sentido el proceso de defensa de las y los apicultores, complementado con diversas perspectivas y difundido desde los más variados ámbitos, permitió que una parte de la ciudadanía, generalmente ajena a las luchas comunitarias por el territorio, se sintiera identificada y participara, por diversos medios, en la exigencia del respeto a los derechos inicialmente reclamados por las comunidades.¹⁰

Las características del proceso judicial apoyado por el MA OGM permitió que todos los pasos implementados en lo legal, así como las decisiones sobre los posicionamientos públicos y políticos, se discutieran con los representantes de las organizaciones indígenas. Así se logró que fueran las y los representantes

¹⁰ Para la reflexión queda la necesaria tarea, por parte de las organizaciones civiles y comunitarias, de replantear las estrategias de defensa integral cuando se hace frente a un megaproyecto, de tal manera que la construcción de alianzas con diversos actores más allá de los directamente involucrados sea un eje que, por una parte, permita aminorar el peso que tienen las comunidades en esos procesos y, por la otra, permita aglutinar a esa parte de la ciudadanía que en principio no se siente afectada por el megaproyecto en cuestión.

comunitarios los principales voceros de su propio proceso de defensa, que la información, en la medida de lo posible, fluyera hacia las comunidades y que las estrategias de defensa se tomaran por consenso y de manera informada.

En una resolución histórica, el Juzgado Segundo de Distrito del estado de Campeche emitió la primera de dos sentencias, mediante la cual otorgó el amparo a las comunidades mayas de Pac-chén y Cancabchén (juicio de amparo 753/2012), pertenecientes al municipio de Hopelchén, Campeche, en contra del permiso otorgado por la Sagarpa a Monsanto para la comercialización de soya GM en el estado de Campeche el 7 de marzo de 2014, después de casi dos años de litigio. Esta resolución sobre el fondo del asunto revirtió la victoria parcial que Monsanto y el gobierno federal habían obtenido al ordenar el Tribunal Colegiado de Circuito que se revocara la suspensión de oficio.

Los argumentos del Juez Segundo de Distrito para conceder el amparo fueron:

1. Se violó el derecho a la consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada, protegido por el artículo 2° de la Constitución mexicana y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, dado que la Sagarpa al otorgar el permiso en cita no había considerado la presencia del pueblo maya en los polígonos afectados. A criterio del juez, durante el proceso para determinar si el permiso se otorgaba, la Senasica y la Sagarpa no establecieron un mecanismo adecuado, idóneo y acorde con las costumbres, tradiciones, procedimientos y métodos tradicionales que los pueblos afectados utilizaban para la toma de sus decisiones.

En ese sentido, el Juez de Distrito determinó que la protección efectiva de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas en la Constitución mexicana y el Convenio 169 requería que el Estado garantizara el ejercicio de determinadas prerrogativas de índole procedimental, principalmente el acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia, como un medio para que esas comunidades pudieran decidir sobre la pertinencia o no de la siembra de soya GM en su territorio.

2. La Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Semarnat, al momento de otorgar el aval para dicho permiso, violó el procedimiento establecido en su Reglamento Interior, pues hizo caso omiso de tres dictámenes vinculantes emitidos en su momento por la Conabio, la CONANP y el INE,

que coincidían en considerar inviable la siembra de soya genéticamente modificada en los polígonos señalados por los motivos ya inndicados párrafos arriba. Es decir, la DGIRA expresó un dictamen favorable a Monsanto sin que existiera justificación técnica científica alguna y, por tanto, sin fundamentación ni motivación, violando con ello el principio de legalidad que todo acto de autoridad debe cumplir.

Además de los argumentos de fondo, hubo otros elementos destacables en la sentencia del Juez Segundo. Así, por ejemplo, a pesar de que la demanda fue presentada sólo por autoridades de dos comunidades del municipio de Hopelchén, el juez, al delimitar el alcance de la sentencia y en una interpretación avanzada de los artículos 1º y 2º de la Constitución, determinó que los efectos de la misma aplicaban a todas las comunidades mayas asentadas en los municipios afectados por el permiso (es decir, a los 8 municipios del estado donde se había autorizado la siembra), con lo cual el permiso quedó cancelado prácticamente en todo Campeche.

Es decir, el juez aplicando el “interés legítimo”,¹¹ estableció que la impugnación realizada por esas dos comunidades planteaba una problemática que afectaba de manera general a un grupo social especialmente protegido por la Constitución, estableciendo, por tanto, efectos generales. En consecuencia, la Sagarpa tenía la obligación de garantizar que no será sembrada soya transgénica en el estado.

Para reactivar el permiso, la Sagarpa tendría que cumplir con dos requisitos indispensables: a) un nuevo dictamen de impacto ambiental, considerando las opiniones de Conabio, Conanp e INE, y b) un proceso de consulta, libre, previa e informada, a todas las comunidades mayas asentadas en los municipios afectados con el permiso, de conformidad con los más altos estándares de protección en materia de derechos humanos y derechos de los pueblos originarios.

La sentencia en cuestión, sin lugar a dudas, representó un golpe legal, político y mediático de trascendencia. Por una parte, obligó a las autoridades federales involucradas a que, por primera vez en la península, una política pública de gran calado tuviera que ser consultada a partir de los estándares

¹¹ El interés legítimo es una figura incorporada normativamente en México a partir de la reforma constitucional en materia de amparo del 6 de junio de 2011, mediante la cual se reconoce que un acto de autoridad puede, por el solo hecho de haberse emitido, generar una afectación directa o indirecta a algún derecho ya sea individual o colectivo.

del Convenio 169 de la OIT, visibilizando con ello derechos del pueblo maya que, aunque reconocidos legalmente desde hace varias décadas, habían sido omitidos sistemáticamente.

Asimismo, rompió con la visión de que era imposible enfrentar al poder económico y político de empresas beneficiadas por la administración pública. Que una sociedad como Monsanto, que contaba con el apoyo pleno del gobierno federal, hubiera sido vencida en juicio por los representantes de dos pequeñas comunidades de un municipio maya de Campeche, tuvo una resonancia nacional e internacional y volvió la mirada a una parte de la república en donde aparentemente no sucedía nada; pero, sobre todo, exhibió que la cultura maya, tan utilizada en el discurso de los gobiernos peninsulares con fines turísticos, se encontraba más viva que nunca y dispuesta a reivindicar su historia, su autonomía y el desarrollo de su propia cultura.

La resolución en cita también fue utilizada por las comunidades para plantear la oportunidad que esta coyuntura representaba en la búsqueda de opciones que fuesen compatibles con el medioambiente y las prácticas culturales de la región. La política de monocultivos se argumentó como nociva, no sólo para el medioambiente, sino para la economía de la mayoría de las y los habitantes de la península, afectando prácticas tan importantes como la apicultura.

Poco después, una segunda resolución, en idéntico sentido, fue emitida por el Juzgado Segundo de Distrito al resolver el juicio de amparo 762/2012, presentado por asociaciones de apicultores mayas de Campeche contra el mismo permiso.

Si bien el elemento más visible y mediático de ambas resoluciones fue la determinación de la violación del derecho a la consulta en materia indígena, el punto fundamental que hacía prácticamente imposible que el permiso fuera reactivado lo constituyó la reconocida violación al procedimiento establecido en el Reglamento Interior de la Semarnat.

Es decir, al considerar el Juez que la DGIRA dio su aval a Sagarpa-Senasica para la siembra de soya GM sin considerar las opiniones vinculantes de Conabio, Conanp e INE y ordenarle que volviera a emitir su dictamen tomando en cuenta esas opiniones, obligó a esa instancia de la Semarnat a que su nueva determinación fuera fundamentada expresamente en esas tres opiniones desfavorables, con lo cual las posibilidades de que el aval de DGIRA

fuese positivo eran nulas, cerrando el camino a las pretensiones de Senasica de favorecer a Monsanto para sembrar soya GM.¹²

Esta valiosa interpretación del juez, cuyas consecuencias fueron poco visibilizadas en los posicionamientos públicos emitidos por las comunidades y organizaciones acompañantes, fue el primer argumento en ser desarticulado por los tribunales colegiados que conocieron los recursos de revisión presentados por Monsanto y Senasica, antes de turnarlos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

11.4. Resolución definitiva

Como era de esperarse, los entes afectados por la determinación judicial presentaron los respectivos recursos de revisión, impugnando los argumentos del juez. Sin embargo, a este nuevo capítulo se agregaba otro actor: además de Monsanto y Senasica, el Ministerio Público Federal, dependiente de la Procuraduría General de la República y representante del Ejecutivo federal, también solicitó revisión de la resolución, acción realmente excepcional dada la materia del litigio y la nula participación que ese órgano había tenido durante la primera instancia. La participación del Ministerio Público, como representante del gobierno, demostró que la apuesta por la siembra de OGM en México era un asunto de Estado.

Tal como sucedió cuando se impugnó la suspensión de oficio, los argumentos presentados por Monsanto y Senasica eran básicamente los mismos y acreditaban que en la construcción de la estrategia legal para hacer frente al reclamo jurídico de las comunidades mayas, la línea que separaba los intereses privados de una empresa como Monsanto, de los públicos que debería defender una institución como Senasica, era inexistente. Efectivamente, ambos entes basaron sus impugnaciones en los siguientes elementos: a) que no se acreditó la legitimación de los quejosos para solicitar el derecho a la consulta; b) que no se acreditó el interés legítimo de los quejosos en términos de las

¹² La fracción XX del artículo del 27 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales establecía que la DGIRA debía tomar en consideración, al momento de emitir su opinión a la Senasica para la determinación de permisos para siembra de OGM, los dictámenes de Conabio, Conanp e INE, dictámenes que eran vinculantes. Dicha normatividad fue posteriormente reformada antes de concluir el sexenio de Felipe Calderón, con lo cual las opiniones de esas tres instancias ya no son vinculantes.

afectaciones sufridas por el permiso; c) que no se acreditaron las afectaciones al derecho alegado por los quejosos.

Por su parte el Ministerio Público fue todavía más explícito en defender el permiso a un organismo genéticamente modificado, pues argumentó que la sentencia era contraria a los artículos 4º constitucional, que protege el derecho a la alimentación nutritiva, el 25 que regula la competitividad y el desarrollo económico y que establece que el Estado debe impulsar a las empresas de los sectores social y privado, así como la actividad económica que realicen los particulares, con miras a lograr el desarrollo industrial sustentable. El Ministerio Público reprodujo íntegramente las líneas argumentativas en las que Monsanto sustenta su propaganda a favor de la siembra de OGM, evidenciando la visión de desarrollo impulsada por la administración federal.

Por razones de trascendencia, y después de que así lo solicitaran los quejosos, los recursos de revisión fueron remitidos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su resolución. Sin embargo, antes de hacerlo, el Tribunal Colegiado de Circuito a quien correspondía inicialmente conocer las impugnaciones,¹³ tomó una determinación fundamental para el proceso y que a la postre tuvo un impacto definitivo en la resolución final del caso: invalidó una parte de la sentencia de amparo, aquella que reconocía la responsabilidad de la DGIRA por haber emitido un dictamen favorable a la siembra de la soya sin tomar en consideración las opiniones de Conabio, Conanp e INE.

Con esa determinación, el Tribunal Colegiado quitó un candado fundamental para evitar la siembra de soya GM, validando un proceso de autorización que había sido a todas luces irregular y pasando por alto todas las alertas de riesgo a la biodiversidad que habían sido expuestas por las tres instituciones especializadas.¹⁴

Paradójicamente, el Tribunal Colegiado que había decidido pasar por alto las violaciones a los candados legales establecidos por los legisladores para la tutela del derecho a un medio ambiente sano, le solicitó a la SCJN que analizara el caso bajo la óptica de derecho a un medio ambiente sano de los quejosos. Ambos casos recayeron en la Segunda Sala del Máximo Tribunal,

¹³ Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito con sede en Campeche, Campeche. En Yucatán, conoció el caso el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región con sede en Mérida, Yucatán.

¹⁴ Amparos en revisión 201/2014, 202/2014, 203/2014, 204/2014 y 205/2014 (Trigésimo Primer Circuito en el Estado de Campeche).

considerada la más conservadora y reacia a implementar los avances en materia de derechos humanos derivados de la entrada en vigor de la reforma constitucional de junio de 2011.¹⁵

Bajo esa lógica, y partiendo de que el caso era representativo por los intereses en disputa, se generó una amplia difusión en los medios de comunicación, reportajes, entrevistas con los actores, representantes de las comunidades y asesores legales que le dieron relevancia nacional e internacional al asunto; incluso se realizaron un par de debates públicos entre los representantes de Monsanto y uno de los abogados de las comunidades. Además, al interior de la corte se desarrolló una intensa actividad judicial en torno al asunto, sobre todo en la etapa previa al fallo definitivo, en donde organizaciones de derechos humanos, nacionales e internacionales, académicos y científicos, universidades, empresarios, e incluso instituciones de origen religioso, presentaron opiniones a las y los ministros sobre la trascendencia del asunto y la importancia de resolver de acuerdo a los más altos estándares de protección en materia de derechos humanos.¹⁶

El 4 de noviembre de 2015, la Segunda Sala de la SCJN confirmó de manera definitiva la concesión de los amparos presentados por comunidades y asociaciones de apicultores mayas en contra del permiso otorgado por la Sagarpa, a través de Senasica, a la empresa transnacional de biotecnología y agroquímicos Monsanto para la siembra, en fase comercial, de semilla para cubrir 253 mil 500 hectáreas de soya genéticamente modificada.

¹⁵ Amparos en revisión 241/2015, 270/2015, 410/2015, 498/2015, 499/2015 y 500/2015 (Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

¹⁶ Principalmente a través de la figura del *Amicus Curiae*. Se presentaron los siguientes: 1) la Asociación Mexicana de Exportadores de Miel de Abeja A.C., AMEMA sobre el impacto de los cultivos GM en las regiones productoras de miel de abeja y su mercado internacional; 2) la organización colectivas sobre bioseguridad, biotecnología, y los derechos a la salud, alimentación, medio ambiente sano y biodiversidad; 3) CEMDA-LITIGA OLE, sobre las aplicaciones del derecho internacional en el caso; 4) FUNDEPS sobre el impacto de actividades agroindustriales; 5) Universidad Iberoamericana sobre el derecho a un medio ambiente sano; 6) U yits Ka'an, Escuela de Agricultura Ecológica, sobre la realidad ecológica de la península de Yucatán en términos de deforestación, desertificación, uso de agroquímicos y los riesgos de OGM; 7) Indignación, Promoción y Defensa de los Derechos Humanos sobre el Principio Precautorio y la incidencia del caso en los Derechos Humanos de las comunidades indígenas de la península de Yucatán; 8) la Fundación para el Debido Proceso, la organización Dejusticia, el Instituto de Defensa Legal y la Clínica de Derechos Humanos, *Human Rights Research and Education Centre* de la Universidad de Ottawa sobre el derecho a la consulta previa; y 9) la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del estado de Yucatán sobre los riesgos identificados de liberación de OGM en la península de Yucatán.

En términos generales, la Segunda Sala consideró que se había violado, en perjuicio de la representación maya, el derecho a la consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada, derecho protegido tanto en el artículo 2° de la Constitución, como en el 6° del Convenio 169 de la OIT, y que básicamente obliga a los estados a garantizar la participación y a recoger la opinión de los pueblos originarios en la determinación de aquellas políticas públicas, ya sean administrativas, legislativas o de cualquier otra índole, susceptibles de afectarles cultural, económica, social, territorial o ambientalmente. De esta forma, obligó a suspender el permiso en la península de Yucatán hasta que se llevara a cabo la consulta.

Públicamente, la resolución en cita representó un triunfo importante para comunidades y apicultoras y apicultores mayas en una batalla legal y política que se antojaba, desde su inicio, muy desigual. Sin embargo, en los hechos, la actuación de la corte y los criterios utilizados para sustentar sus sentencias, significaron retrocesos importantes en la interpretación que esa sala hacía de los derechos de los pueblos originarios.

Una primera cuestión que omitió la Segunda Sala fue el análisis de las implicaciones ambientales que la siembra de soya GM podría acarrear para la diversidad biológica de la región. Es decir, la Segunda Sala no se pronunció sobre la violación al derecho a un medio ambiente sano, a pesar de que esa fue la razón principal por la cual los Tribunales Colegiados de Campeche y Yucatán le solicitaron que atrajera los casos.

Otra contradicción que se vislumbra en la sentencia es que la Segunda Sala reconoció que, en el desarrollo de los juicios, se desahogaron elementos probatorios que acreditaban las posibles afectaciones ambientales, a la salud y económicas que podrían generarse con la siembra de soya transgénica en las comunidades indígenas aquejadas por el permiso, entre las principales se encuentran: a) los posibles riesgos ambientales y sanitarios que se deriva de la utilización del herbicida glifosato;¹⁷ b) el potencial peligro de dispersión de las semillas genéticamente modificadas a zonas libres de transgénicos; c)

¹⁷ El 20 de marzo de 2015, ya durante la tramitación del recurso de revisión ante la Segunda Sala, la Agencia Internacional de Investigación sobre el Cáncer (IARC por sus siglas en inglés), de la Organización Mundial de la Salud (OMS), estableció que el herbicida glifosato, que compone el paquete tecnológico que acompaña la semilla de soya genéticamente modificada, es posiblemente cancerígeno para el ser humano. "IARC Monographs, Volume 112: evaluation of five organophosphate insecticides and herbicides".

la afectación al proceso de polinización de las abejas. Sin embargo, no emite ninguna decisión que considere estas premisas una violación a los derechos humanos, en este caso, al medioambiente sano.

La sala se limita a afirmar que los elementos anteriores acreditaron un “impacto significativo” para las comunidades de los quejosos, por lo que se justificaba la implementación de la consulta en materia indígena. En consecuencia, la Corte establecía que se tenía que consultar a las comunidades mayas para que ellas decidieran si aceptaban o no una política que de antemano la misma Corte consideraba que podría causar efectos perniciosos a la salud y al medioambiente de las propias comunidades.

Con esta omisión, la Segunda Sala de la SCJN perdió una oportunidad valiosa de interpretar el principio precautorio y pasó por alto diversos criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que reconocen el acceso y preservación de los recursos naturales como elemento esencial de los derechos culturales de los pueblos originarios (patrimonio biocultural). Además, omitió en la sentencia los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, establecidos en el párrafo tercero del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que les obligaban a realizar un análisis integral y no sesgado de la realidad y los derechos argumentados como violados.

Por otra parte, al resolver el planteamiento de Monsanto y la Senasica sobre la supuesta falta de acreditación del interés legítimo de los representantes indígenas, la Segunda Sala, si bien reitera que existieron violaciones para las y los apicultores que reclamaron en lo individual (interés jurídico), establece que éstos no podían erigirse como representantes de todas las comunidades mayas afectadas por el permiso impugnado, sino solamente de aquellas en las que habitaban. En ese sentido, si bien la Segunda Sala mantuvo los efectos generales de la suspensión del permiso a los ocho municipios afectados, acotó el espacio de consulta únicamente a aquellas comunidades a las que pertenecían los quejosos. Lo anterior significaba particularizar derechos que sólo tienen sentido si se piensan en una lógica de colectividad.

Al mismo tiempo, ordenó que la responsabilidad de la realización de la consulta recayera en la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificado (Cibiosem), con apoyo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), a sabiendas de

que dicha agencia era clave en la promoción y defensa de la política agroindustrial de siembra de semillas genéticamente modificadas.

Pero además, durante el desarrollo argumentativo de sus sentencias la Segunda Sala afirmó, de manera preocupante, que si bien en el caso en cuestión sí aplicaba la consulta, esto no significaba que el Estado debía consultar a los pueblos y comunidades indígenas siempre que se vieran involucrados en alguna decisión estatal, pues, a su criterio, “se llegaría al absurdo de tener que consultarlos incluso para la emisión de alguna ley o decisión administrativa”. Es decir, a criterio de la corte la determinación del grado de impacto (y si éste es significativo) de una política pública que pudiera aquejar a un pueblo o comunidad indígena, quedaba al arbitrio del propio Estado y no de las consideraciones que, desde su propia lógica e identidad cultural haga el pueblo afectado. Sin lugar a dudas, esta frase condensaba la perspectiva de un sector del Máximo Tribunal de limitar el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, aislando el derecho a la consulta de su objetivo fundamental: el ser un mecanismo para hacer efectiva la libre determinación de los pueblos.

En síntesis, si bien la resolución de la Suprema Corte dejó sin efecto el permiso otorgado a Monsanto para la siembra de soya GM en las comunidades afectadas, quedó corta frente a las necesidades planteadas y la urgencia de establecer criterios que hicieran efectivo el derecho a un medioambiente sano; derecho que, además, adquiere un carácter esencial cuando se relaciona con el ejercicio de los derechos indígenas, dada la importancia cultural e histórica que para aquellos tiene su relación con la naturaleza.

Al negarse la corte a realizar un análisis integral del caso, dejó a las comunidades el peso de la definición de una política cuyos impactos van más allá de los pueblos originarios. Pero, además, limitó los alcances de la posible decisión a la que llegarían los pueblos al descartar, en una nota al pie de página, que esta consulta implicara consentimiento. Es decir, al no quedar acreditado que el territorio donde se sembraría la soya GM perteneciera a la comunidad, la corte determinó que, en consecuencia, no aplicaba el consentimiento. Por tanto, lejos de analizar el caso desde la definición del derecho al territorio, la Segunda Sala lo abordó desde la perspectiva de propiedad privada. El criterio utilizado por la corte al resolver las revisiones sobre el permiso de siembra de soya genéticamente modificada, se suma a otras resoluciones de igual trascendencia, como es el caso de las derivadas del litigio iniciado por el pueblo ya-

qui en contra del acueducto Independencia, en Sonora,¹⁸ que permiten afirmar que la lógica jurisdiccional del más alto tribunal del país, lejos de fortalecer el derecho indígena y sus pilares fundamentales, como son el consentimiento, la autonomía y la autodeterminación, permite que persistan las violaciones al espacio territorial. Al individualizar el derecho a la consulta, y no determinarla vinculante, la corte redujo la consulta a la que obliga a un mero trámite procedimental, desvinculándolo de otros derechos sin los cuales no se puede pensar en un ejercicio serio de participación de los pueblos originarios, como son la autonomía, la autodeterminación y el territorio.

III. La ejecución de las sentencias: el proceso de consulta

El 28 de julio de 2015, meses antes de que la Segunda Sala de la SCJN emitiera su sentencia final en los casos de Campeche arriba descritos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) emitió una recomendación (23/2015) en respuesta de quejas interpuestas también por personas y comunidades mayas con respecto al mismo permiso. En este documento, la CNDH le recomendó a la Sagarpa consultar a todos los pueblos indígenas asentados en los polígonos considerados para el permiso. En agosto del mismo año, la Sagarpa aceptó la recomendación y encomendó a la Cibiogem realizar las consultas necesarias para los permisos otorgados con anterioridad y para los que se solicitaran en el futuro.

La aceptación de esta recomendación implicaba llevar a cabo un proceso de consulta con todas las comunidades de los municipios afectados por el permiso. Esto significaba que la Cibiogem estaba obligada legalmente a realizar consultas con las comunidades y pueblos de los quejosos de los amparos, y obligada moralmente y por el principio de buena fe en el resto de los estados afectados por el permiso. La recomendación también le solicitaba a Cibiogem que en adelante consultara a los pueblos y comunidades indígenas asentados en las zonas donde se pretendiera liberar organismos genéticamente modificados.

Tanto la CNDH como la Segunda Sala de la SCJN establecieron que las consultas debían cumplir al menos con un mínimo de características. Es así

¹⁸ Una aproximación al caso puede encontrarse en FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, “Fallo de la SCJN vulnera los derechos de la Tribu Yaqui”.

que la obligación era realizar consultas previas, libres, informadas, culturalmente adecuadas y de buena fe. Del mismo modo, tanto las sentencias como las recomendaciones dictaban que los procesos de las consultas debían garantizar la sustentabilidad económica, social y cultural de los pueblos.

La Cibiogem diseñó un proceso de consulta para cumplir con sus obligaciones que planeó ejecutar de la forma más rápida posible para cumplir con lo que consideró trámites administrativos. Por esta razón, decidió convocar a todas las comunidades indígenas del municipio de Hopelchén a un solo proceso de consulta. Del mismo modo, el protocolo que propuso contaba con cinco etapas: 1. etapa de acuerdos previos; 2. etapa informativa; 3. etapa de deliberación; 4. etapa de decisión, y 5. etapa de ejecución de acuerdos.

La consulta presentó un verdadero reto para las comunidades de los municipios de Hopelchén, puesto que este derecho y proceso no era conocido por la población. En un inicio, algunos de los representantes en el proceso de consulta relataron que hubo miembros de sus comunidades que pensaron que los anuncios se referían a visitas de médicos, a un servicio de salud.

La relevancia de realizar un diagnóstico previo se hizo visible desde un principio; sin embargo, no se realizó en el municipio de Hopelchén. Sin diagnóstico, era difícil que las autoridades conocieran desde qué punto debían iniciar con el proceso de consulta. Informar primeramente sobre el derecho a la consulta era también imperante; sin embargo, las autoridades no lo hicieron.

Ese año, organizaciones civiles locales se organizaron para brindar información al respecto a la población. De esta forma, un equipo de expertos en diferentes temas se involucraron en el proceso para apoyar en la construcción de capacidades desde sus propias organizaciones, en coordinación con una organización civil local e indígena en Hopelchén. Desde la obtención de la sentencia definitiva favorable, se realizaron reuniones y asambleas más frecuentes, y se entablaron diálogos más directos entre la población interesada y los abogados, facilitando una capacitación sobre derechos de los pueblos indígenas. Los miembros de las organizaciones locales que trabajaban con las comunidades también se capacitaron durante el proceso.

La consulta comenzó en el municipio de Hopelchén, en marzo de 2016, con una convocatoria. En abril, la Cibiogem y la CDI repartieron unas carpetas de información, que contenían más información sobre las bondades de la producción de soya GM que sobre el derecho a la libre determinación de los

pueblos y la relevancia del derecho a la consulta. El 30 de junio de 2016 se estableció como la fecha de la primera sesión formal; sin embargo, no se logró llevar a cabo porque la sesión se interrumpió por un grupo de menonitas y algunos mayas del poblado de Iturbide (Vicente Guerrero) que exigieron, con amenazas e intimidaciones, a los representantes de las comunidades mayas y las autoridades federales, que se levantara la suspensión para poder sembrar soya GM en la temporada 2016.

En el transcurso de los siguientes tres años hubo ocho sesiones, pero no se logró avanzar de la primera etapa del proceso. Al mismo tiempo, durante este periodo se realizaron decenas de reuniones y asambleas de representantes comunitarios de entre 18 y 34 comunidades indígenas en Hopelchén, en las que participó al menos un abogado. Las estrategias se fueron construyendo entre los representantes de las comunidades, sus asesores (miembros de organizaciones civiles, técnicos y promotores locales) y un conjunto de abogados de varias organizaciones. Dichas estrategias incluían seguimiento ante el juez de distrito, comunicaciones con Cibiogem, CDI y otras agencias federales, posicionamientos políticos, así como acercamientos con otras agencias federales y estatales con la finalidad de mejorar las condiciones del cumplimiento de la sentencia.

En la sesión del 15 de octubre de 2016, los representantes de las comunidades presentaron su propuesta de protocolo de consulta formulado con base en el elaborado por Cibiogem y la CDI, la cual fue trabajada por los abogados sobre lo que los representantes de las comunidades participantes decidieron en numerosas reuniones y asambleas de representantes. En este documento, las comunidades propusieron que la consulta fuera vinculante, lo cual se fundamentó en la Constitución de Campeche, que obliga al consentimiento previo, libre e informado para todas aquellas medidas que tengan la posibilidad de afectar a los pueblos indígenas del estado, así como en la Constitución mexicana y los tratados internacionales citados. Las comunidades, además, propusieron que en la etapa informativa participaran miembros de las comunidades aportando conocimiento sobre su territorio, grupos de jóvenes mayas en misiones informativas, y una variedad de expertos y científicos también convocados por los representantes de las comunidades y sus asesores, para la discusión de las posibles afectaciones. Así también, en este protocolo propusieron una organización propia de las comunidades participantes por medio de representantes. Sin embargo, ninguna de estas propuestas fue aceptada por las autoridades federales.

En la sesión del 25 de marzo de 2017, se lograron tomar los primeros acuerdos previos, entre los cuales se encontraba que los representantes de 34 comunidades mayas del municipio participarían como una unidad dentro del proceso de consulta. Este acuerdo después fue desconocido por la Cibiogem, autoridad que desde julio de 2017 buscó realizar reuniones independientes en cada poblado (principalmente convocando únicamente a autoridades ejidales) para que se nombraran representantes que ellos pudieran validar y se realizaran procesos de consulta más rápidos. Las comunidades, poco a poco cerraron filas, y la Cibiogem y la CDI se encontraron con sesiones convocadas a las que nadie o muy pocos atendieron.¹⁹ Estas autoridades realizaron de forma expedita y con graves violaciones a los derechos de los pueblos indígenas el proceso de consulta indígena en la comunidad de Vicente Guerrero, la cual es descalificada por una mayoría de la población de esta comunidad por violación al principio de libertad de este derecho.

En mayo de 2017, el Senasica no se presentó a una de las sesiones que había acordado realizar con los representantes de las comunidades aún y cuando el juzgado de distrito había ordenado a este organismo participar en el proceso. Sin embargo, el juzgado encargado de vigilar el cumplimiento de la sentencia no ordenó ninguna medida de castigo.

Poco después, a solicitud de Monsanto, en septiembre de 2017, el juzgado de distrito emitió un acuerdo que desconoció los acuerdos tomados hasta el momento y la forma de organización indígena que se había tomado para realizar el proceso de consulta, ordenando que el proceso de consulta se llevara a cabo sólo con seis de las comunidades del municipio de Hopelchén. Contra este acuerdo, los agraviados interpusieron un recurso de queja argumentando que sus comunidades habían decidido organizarse junto con las otras comunidades del municipio en ejercicio de su derecho a la libre determinación y a una

¹⁹ El 6 de septiembre de 2018, la Comisión Intersecretarial de la Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (Cibiogem) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) realizaron una sesión de consulta sobre la soya transgénica en el poblado de Komchén en Hopelchén, Campeche. A esta sesión acudieron 10 personas aún y cuando la comunidad tiene una población mayor a 600 personas. Este caso no es raro ni único. De la misma forma, en enero de 2017 el comisariado ejidal de Bolonchén le negó a la Cibiogem y CDI llevar a cabo otra sesión de consulta indígena en su comunidad. Así mismo, el día 20 de noviembre de 2016, la Cibiogem y la CDI convocaron y culminaron el proceso de consulta en la comunidad de Dzibalchén, en el municipio de Hopelchén, Campeche con menos de 38 personas, todos ejidatarios y todos hombres de una comunidad con una población de más de 4000 personas.

consulta culturalmente adecuada y de buena fe, y que el acuerdo era violatorio de sus derechos. Sin embargo, el recurso fue desechado por el Tribunal Colegiado. Los magistrados argumentaron que después de ser ejecutada la sentencia, se iba a calificar dicha ejecución y que sólo entonces se podían argumentar dichas fallas.

Tres de las sesiones municipales se cancelaron por falta de condiciones de seguridad, debido a que los grupos de menonitas y mayas del poblado de Iturbide interrumpieron las sesiones, y agredieron y amenazaron de muerte y daño a los participantes. En una de las sesiones, uno de los representantes fue agredido con una botella de plástico que aventaron miembros de estos grupos. En respuesta, el juez federal a cargo de la ejecución de la sentencia emitió una orden al gobierno municipal para que supliera con elementos de seguridad los recintos de las sesiones. Sin embargo, el equipo de seguridad del municipio no logró contener las agresiones ni detener las interrupciones en las siguientes sesiones.

El proceso de consulta estuvo viciado de origen, ya que no fue previo. Además, la suspensión ordenada por la Segunda Sala de la SCJN, como medida contra este vicio, no se respetó. En los municipios de Campeche y Hopelchén continuó la comercialización de semilla y siembra de soya genéticamente modificada de manera ilegal durante el proceso de consulta. Aún y cuando miembros de las comunidades y organizaciones denunciaron la comercialización y la siembra ilegal de soya GM en grandes extensiones de territorio (controlado por menonitas en su mayoría) durante el proceso de consulta de manera oral y escrita,²⁰ la gran mayoría de estas denuncias no fueron atendidas y Senasica decidió no compartir información ni colaborar con las comunidades indígenas para asegurarse de que no existiera comercialización y siembra no autorizada en el estado de Campeche. Parte de la evidencia recabada en este proceso a solicitud de los representantes participantes en el proceso de consulta resultó clave en la integración del expediente que sirvió de sustento para la revocación del permiso a nivel nacional en septiembre de 2017.

Al mismo tiempo, las comunidades reportaron más deforestación para la siembra de soya transgénica en contra de lo cual también se interpusieron denuncias ante la Profepa. Por esta razón, en el proceso de consulta se solicitó que las autoridades responsables cuidaran la integridad del territorio y se

²⁰ También se interpusieron denuncias en oficialía de partes.

coordinaran con las comunidades para llevar a cabo la vigilancia y el seguimiento técnico, legal y administrativo debido. Sin embargo, Senasica, Sagarpa, Profepa, Semarnat y el Gobierno del estado se negaron a coordinarse con este fin.²¹

A finales de 2017, la PGR decidió no dar seguimiento a las denuncias penales en contra de los menonitas que fueron encontrados responsables de faltas administrativas por comercialización y siembra de soya GM en los municipios de Campeche y Hopelchén, a pesar de que los archivos que presentan la evidencia estaban completos y comprobaban el delito. La PGR sustentó su decisión aduciendo que los presuntos delincuentes no sabían que era soya GM (aún y cuando reconocieron que le aplicaban glifosato).

A principios de 2017, Senasica expresó, durante una de las sesiones del proceso de consulta, que permitió a los compradores de la soya genéticamente modificada vender el producto obtenido de la siembra de esa soya en el mercado como “medida de bioseguridad”.²² Al día de hoy, continúa la quema y la tala de bosques y selvas para la siembra de soya y existen miles de hectáreas sembradas de soya genéticamente modificada que los mismos menonitas reconocen como tal ante periodistas y visitantes.²³

No es de sorprender que esta impunidad tuviera consecuencias graves en el proceso de consulta; poco a poco la consulta perdió significado para los participantes e interesados de los pueblos indígenas. Es así que el proceso de consulta se evidenció como una simulación.

En total, hasta noviembre de 2018, se interpusieron cuatro recursos de queja en cada amparo, en contra de acuerdos del juzgado de distrito que ignoraban solicitudes de los agraviados que buscaban, particularmente, la tutela de su derecho a la consulta. En estas quejas los agraviados le solicitaron al juez que obligara a las autoridades responsables a reconocer el carácter de los representantes de las comunidades en dos ocasiones. En ambas, la solicitud fue denegada. En los recursos, se argumentó que la naturaleza de la ejecución

²¹ Acta Circunstanciada en la que se hace constar la sexta sesión de la Fase de Acuerdos Previos de la consulta indígena en el Municipio de Hopelchén, Campeche, celebrada el 27 de mayo de 2017 en la página 10 de 18.

²² Acta Circunstanciada en la que se hace constar la quinta sesión de la Fase de Acuerdos Previos de la consulta indígena en el Municipio de Hopelchén, Campeche, celebrada el 25 de marzo de 2017 en la página 9 y siguientes. Esto quiere decir que los menonitas que comercializaron y sembraron soya GM en los Chenes durante el proceso de consulta obtuvieron ganancias por realizar dicho delito.

²³ Storchlic, 2019.

de la sentencia era en sí distinta y debía vigilarse de forma distinta. Se fundamentaron estos argumentos en decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el protocolo emitido por la misma SCJN para juzgadores en casos de derechos de pueblos indígenas, el Convenio 169, la Constitución Federal, entre otras leyes. Sin embargo, todos fueron desechados con base en que los magistrados consideraban que ninguno de los acuerdos tenía efectos irreparables. Esta posición legal se tradujo en una ejecución de la sentencia, que ha permitido que el proceso de consulta se convierta en un espacio en donde se permite y promueve la violación de los derechos colectivos de las comunidades mayas del municipio de Hopelchén.

El juzgado federal ha emitido acuerdos en donde le recuerda a las autoridades responsables los términos y condiciones establecidas en la sentencia para llevar a cabo la consulta indígena. Además, le ha extendido en decenas de ocasiones el término que se les ha otorgado para el cumplimiento de la sentencia, buscando que se logre, al menos, la primera etapa de la consulta indígena: la de acuerdos previos. Del mismo modo, el Senasica no se ha presentado a las sesiones de consulta, y la seguridad de las sesiones ha sido tan deficiente que varias de las sesiones se tuvieron que cancelar. En ningún caso ha habido consecuencias para los funcionarios ni las instituciones responsables.

Del mismo modo, el juzgado federal les ha negado a los quejosos en más de siete ocasiones la declaración de la inejecución de la sentencia, desechándola sin fundamentar su decisión. Este es también el caso de la consulta que se lleva a cabo en el territorio yaqui, en Sonora, sobre el acueducto y el caso de las consultas que se llevan a cabo en Oaxaca sobre los parques eólicos.

Es por estas razones que concluimos que el poder judicial ha sido omiso en adaptarse para vigilar una ejecución de sentencia completamente distinta a otras, una que proteja no sólo el derecho de uno, sino el de una colectividad. El Poder Judicial es todavía renuente a aplicar los más altos estándares en materia de derechos indígenas. En parte, debido a esta omisión, el derecho a la consulta indígena en el país pierde sentido y validez día con día.

Finalmente, cabe mencionar que mientras que estos sucesos tomaban forma en el corazón del estado de Campeche, se tomaron otras acciones en los vecinos estados de Yucatán y Quintana Roo, así como en Chiapas por otros pueblos y comunidades indígenas y no indígenas. En Yucatán, apicultores también interpusieron un amparo que fue resuelto al mismo tiempo que los

amparos campechanos; sin embargo, el proceso de consulta no ha podido iniciar. Del mismo modo, el gobierno estatal de Yucatán declaró al estado Zona Libre de Organismos Genéticamente Modificados (ZLOGM) en 2017, después de cinco años de esperar a que la Sagarpa le resolviera solicitudes sobre el establecimiento de una ZLOGM en el estado. Estas solicitudes están fundamentadas en cientos de firmas de miembros de comunidades, así como en solicitudes realizadas por gobiernos municipales de este estado. Contra este decreto que declaró al estado como ZLOGM, el gobierno federal se inconformó con una controversia constitucional que se resolvió de manera negativa para el gobierno estatal de Yucatán. En Quintana Roo, comunidades de la región de Bacalar también interpusieron amparos, que fueron resueltos de forma similar a los de Campeche y Yucatán. Observando la situación de Campeche, las comunidades de Quintana Roo que obtuvieron el amparo decidieron negarse a un proceso de consulta irregular y violatorio de sus derechos que se les impone por medio de las sentencias del poder judicial federal. Esta negación también se fundamentó en el actual estado del permiso.

IV. Reflexiones finales sobre impunidad y derecho

Las políticas públicas del gobierno federal que apoyan los sistemas agrícolas de producción basadas en monocultivos, entre ellos la soya GM, promueven el despojo del territorio maya de los Chenes, la deforestación de sus montes, contaminación de sus tierras y aguas, y la afectación a prácticas tradicionales, como la apicultura y la milpa, sin que estrategias legales sean suficientes para contrarrestar esta injusticia. La ininterrumpida compra-venta y la producción de soya genéticamente modificada en el territorio ancestral de los mayas de Hopelchén, a pesar de la revocación del permiso a nivel nacional y la suspensión otorgada por la Suprema Corte de Justicia en 2015 (siete años después de sus primeros esfuerzos legales por detener la producción de esta semilla en sus tierras), se suma a este ambiente de impunidad que no sólo afecta a los pueblos indígenas, sino a todos los mexicanos. La situación es en verdad kafkiana para el sector rural mexicano.

En nuestra opinión, el fallido proceso de consulta pone en evidencia al Poder Judicial Federal como incapaz de interpretar y vigilar la ejecución de sus sentencias a la luz de la Constitución federal, que protege la potestad de los

pueblos indígenas a un medio ambiente sano y a ejercer su libre determinación y autonomía para participar, conservar y mejorar el hábitat, y preservar la integridad de sus tierras, tener un acceso preferente a los recursos en sus territorios, así como a ser reconocidos como sujetos de derecho, como lo establece la Constitución de Campeche. La violación al derecho a la consulta y, por ende, a la libre determinación, significa un acto de discriminación hacia un pueblo originario, con lo cual también se afecta la cláusula antidiscriminatoria contenida en el artículo 1º constitucional que de manera específica prohíbe la discriminación por origen étnico.

En una de las reuniones de la Cibiogem con miembros de las comunidades mayas de Hopelchén, en 2019, el tono con el que se presentaron los funcionarios del nuevo gobierno federal (MORENA) fue muy parecido al de sus antecesores (PRI). Los funcionarios de Cibiogem les expresaron a los mayas reunidos que su propuesta de protocolo de consulta no podía ser tomada en cuenta porque, en parte, la consulta no podía ser vinculante. Este actuar indica que el gobierno federal actual tampoco tiene voluntad política de respetar el derecho de los mayas a organizarse y participar en las definiciones de los proyectos que se planean para sus territorios ancestrales; no hay una voluntad de reconocerlos como iguales, y no hay voluntad política para coordinarse y acordar con ellos medidas que garanticen el disfrute de sus derechos fundamentales.

El presente ambiente de impunidad es responsabilidad de todos en México, pero es en especial la responsabilidad de los poderes Ejecutivo y Judicial, en sus tareas diarias como monopolizadores del uso de la fuerza, y como titulares de la prerrogativa de juzgar y dar a cada quien la justicia que merece. Recae, entonces, en ellos de forma importante la responsabilidad de garantizar el ejercicio del derecho a la libre determinación y consulta, así como de promover un ambiente de justicia y equidad en nuestro país para los pueblos indígenas. Urge la necesidad de que las resoluciones del Poder Judicial federal reparen verdaderamente las violaciones a derechos humanos de los pueblos y limiten los poderes políticos y económicos que transgreden el estado de derecho y los derechos fundamentales de los que, histórica y legalmente, han sido discriminados. Recae, también, en ellos la urgente acción en el tema de bioseguridad en México y la protección del derecho al medio ambiente sano de todos nosotros. La evidencia es suficiente, el actual sistema de bioseguri-

dad es incapaz de garantizar la contención de OGM en los polígonos que se definen en las solicitudes y permisos.

Como conclusión final, podemos afirmar que el derecho a la consulta sin reconocimiento del derecho a la libre determinación, es sólo un mecanismo de legitimación de los grandes proyectos que se pretenden implementar en México. En ese sentido, toca reflexionar si la argumentación legal y la construcción pública y política de los procesos de resistencia no están partiendo de parámetros equivocados.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

Vandame Remy, Vides Borrell. “*Pecoreo de abejas Apis mellifera en flores de soya Glycine max*”. El Colegio de la Frontera Sur, 2012.

Electrónicas

Agrobio México. “La producción sustentable de miel y de soya Genéticamente Modificada (GM) es posible en el sureste” 2012. <http://www.agrobiomexico.org.mx/publicaciones/SoyaMielbaja.pdf>

Conacyt. “Solicitud de permisos de liberación 2012”. <https://www.conacyt.gob.mx/cibio-gem/index.php/solicitudes/permisos-de-liberacion/solicitudes-de-permisos-de-liberacion-2012> (consultada en mayo 2019).

FUNDAR. Centro de Análisis e Investigación. “Fallo de la SCJN vulnera los derechos de la Tribu Yaqui”. Boletín de prensa, enero, 2015, <http://fundar.org.mx/fallo-de-la-scn-vulnera-los-derechos-de-la-tribu-yaqui/> (consultado el 23 de enero de 2020).

Greenpeace. “¡Territorios libres de transgénicos! exigen mayas de la península de Yucatán”, Boletín de prensa 14 de mayo de 2012, <http://www.greenpeace.org/mexico/es/Prensa/2012/Mayo/Territorios-libres-de-transgenicos-exigen-mayas-de-la-Peninsula-de-Yucatan/> (consultado el 23 de enero de 2020).

Reglamento Interno de la Semarnat. publicado el 26 de noviembre de 2012 en el *Diario Oficial de la Federación*. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SEMARNAT/Reglamentos/21012003.pdf>

Reglamento Interior de la Semarnat. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 26 de noviembre de 2012, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n25.pdf>

Strochlic, Nina. “An unlikely feud between beekeepers and Mennonites simmers in Mexico”. *National Geographic*, abril, 2019, <https://www.nationalgeographic.com/environment/2019/04/unlikely-feud-beekeepers-mennonites-simmers-mexico/> (consultado el 23 de enero de 2020).

Hemerográficas

Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de marzo de 2005.

Otras

Acta Circunstanciada en la que se hace constar la sexta sesión de la Fase de Acuerdos Previos de la consulta indígena en el Municipio de Hopelchén, Campeche, celebrada el 27 de mayo de 2017.

Acta Circunstanciada en la que se hace constar la quinta sesión de la Fase de Acuerdos Previos de la consulta indígena en el Municipio de Hopelchén, Campeche, celebrada el 25 de marzo de 2017.

Amparo en Revisión 461/2012, sentencia del 6 de marzo de 2013.

Amparos en revisión 201/2014, 202/2014, 203/2014, 204/2014 y 205/2014 (Trigésimo Primer Circuito en el Estado de Campeche).

Amparos en revisión 241/2015, 270/2015, 410/2015, 498/2015, 499/2015 y 500/2015 (Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación). Asociación Mexicana de Exportadores de Miel A.C. *Amicus* presentado a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Comisión Europea, Eurobarometer 354.

Comisión Europea. Eurobarometer 341.

Conabio. Análisis de riesgo a la solicitud 007/2012 para la liberación al ambiente de Glycine max (L.) Merr. Genéticamente modificado MON-Ø4Ø32-6 (GTS 40-3-2), presentada por Monsanto Comercial S.A. de C.V., para liberar en etapa comercial durante el ciclo agrícola PV-2012 y posteriores en las regiones agrícolas de la Península de Yucatán, Planicie Huasteca y estado de Chiapas así como también multiplicar semilla en dichas regiones.

Conanp, Opinión técnica a la solicitud 007/2012 para la liberación al ambiente de Glycine max (L.) Merr. Genéticamente modificado MON-Ø4Ø32-6 (GTS 40-3-2), presentada por Monsanto Comercial S.A. de C.V.

Expediente en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 950/18-EAR-01-12.

Juicio de Amparo 753/2012 en el Juzgado Segundo de Distrito del Estado de Campeche (Trigésimo primer circuito judicial federal).

Juicio de Amparo 762/2012 en el Juzgado Segundo de Distrito del Estado de Campeche (Trigésimo primer circuito judicial federal).

Misión de Observación de la Consulta Indígena Maya, Reportes 1-9 durante el periodo 2016-2019.

Propiedad social en el campo mexicano o propiedad líquida de los vestigios campesinos

Carlos Humberto Durand Alcántara*

Resumen:

El neoliberalismo ha traducido diversos patrones de la socioeconomía rural mexicana en esquilmos de la reproducción ampliada del capital y, en el caso de los trabajadores del campo, ha enmarcado sus condiciones de vida en su liquidación, que se traduce en el impacto de las economías campesinas.

En particular, el otrora discurso de la hegemonía gobernante que hizo de suyo el supuesto de un régimen de “propiedad social”, constituye en nuestros días, una ideología vacua, que dista, a cien años del asesinato de Emiliano Zapata, del verdadero sentido “social” que vindicó la otra revolución (...) la de los campesinos pobres de México.

Abstract:

Neoliberalism has translated various patterns of Mexican rural socioeconomics into scams of the expanded reproduction of capital and, in the case of farm workers, has framed their living conditions in their liquidation, which translates into the impact of peasant economies.

In particular, the once discourse of the ruling hegemony that made of itself the assumption of a “social property” regime constitutes today an empty ideology, which is, a hundred years after the murder of Emiliano Zapata, far from the true “social” sense that vindicated the other revolution (...) that of the poor peasants of Mexico.

Sumario: I. Marco de referencia / II. Un acercamiento hermenéutico al régimen de propiedad en México / III. Complejidad rural: ejidos y pueblos originarios, algunos aspectos en el neoliberalismo mexicano / IV. Algunos aspectos inherentes a la transición de gobierno / V. Economías “subterráneas” en ejidos y comunidades / VI. A manera de conclusiones / Fuentes de consulta.

* Dr. en antropología por la UNAM, Profesor-Investigador del Departamento de Derecho UAM-Azcapotzalco.

I. Marco de referencia¹

Zigmunt Bauman, investigador y académico polaco de la posguerra, nos dotó de una particular visión acerca de la modernidad capitalista, y que hoy nos permite contextualizar el tema en estudio, me refiero a *la liquidez, de las relaciones humanas, en el devenir del actual paradigma*.² Para este autor, existe una dilución de la propia existencia humana, de sus instituciones y del mundo que nos rodea. Quizás este tipo de adecuaciones nos acercan más a la versión de las ciencias fácticas, es decir, por ejemplo, desde el campo de la física y la química los cuerpos y la materia se transforman, en algunos casos hasta la pérdida total del estado sólido, al líquido u otras configuraciones.

En este ensayo, rescato en lo fundamental esta vertiente del pensamiento para referirme a algunos de los fenómenos por los que transita la denominada “propiedad social agraria”³ en México, captada en algunos de sus rasgos actuales, así como en su enmarque jurídico y que corresponde a los más de treinta a tres mil ejidos y comunidades agrarias que ocupan más de la mitad de la superficie productiva del campo mexicano.⁴

Así, en un acercamiento que denominaré múltiple y complejo, y para algunos, de carácter interdisciplinario,⁵ enfocaré de qué manera el supuesto que guía la realización de estas formas del régimen de propiedad de la tierra en México, han pasado estructuralmente a su *liquidez* e inclusive a su liquidación, derivado del estilo específico de crecimiento rural que ha impuesto en el

¹ Conferencia magistral en el XXI Congreso Nacional de Derecho Agrario, “Los Nuevos Escenarios del Derecho Agrario Mexicano”, que se verificó entre el 11 y 14 de noviembre de 2019. Sedes UNAM, FES Acatlán y Cámara de Diputados.

² Zigmunt Bauman, *Modernidad líquida*.

³ Sustento ideológico del agrarismo oficial mexicano fundado en el reparto agrario, el cual evidentemente dista del verdadero sentido que la propiedad común guardó en distintas latitudes del planeta, como así aconteció con la ex URSS, o en el bloque socialista de Europa del Este, y que en nuestros días aún subsiste en los colectivos sociales agrarios del Vietnam y Cuba, y cuyo sistema de régimen de propiedad agrario indudablemente se podría calificar como social.

⁴ Cf. INEGI, Red Nacional de Metadatos, México. *Actualización del marco censal agropecuario 2016*.

⁵ En el medio académico epistemológicamente la búsqueda del conocimiento ha delimitado formas que integren su sentido a planteamientos que adviertan sus significados en un ámbito que les ubique más allá de la ideología (por situarlo de cierta manera) podría decir, fácticamente, en esta tesitura nos parece pertinente la concepción iniciada hace más de dos décadas por Edgar Morin acerca de dimensionar el conocimiento como un proceso de completitud en donde el mundo que nos rodea se explica bajo dimensiones que pueden atraer categorías, teoremas, fundamentos, leyes, etcétera de otras disciplinas. Cf. Edgar Morin, *Introducción al pensamiento complejo*.

actual periodo el capital financiero sobre los trabajadores, y dentro de estos, específicamente, los ejidatarios, campesinos pobres, jornaleros, indígenas y “poblaciones remanentes” del agro mexicano; en este último caso, según datos de los censos agropecuarios,⁶ más de seis millones de pobladores rurales en edad de trabajar están desprovistos de medios de producción o de alguna forma de empleo, pero habitan con sus familias en calidad de “desheredados de la tierra”, sin mayor esperanza que migrar o, quizás, vincularse como partícipes del narcotráfico.

En diversos eventos hemos situado de qué manera se colocó al ejido como “mitología surrealista del Estado”,⁷ al que incluso se quiso emparentar con el *calpulli* prehispánico, lo que más bien se explica por los tintes ideológicos de quienes han gobernado y lo que en su caso, legitimó el contradictorio tratamiento a las poblaciones originarias, que si bien herederas de un pasado glorioso han sido llevadas a su debacle y en algunos casos, incluso al etnocidio.⁸ De manera que la ubicación de estas formas del régimen de usufructo y de tenencia del campo mexicano no se sitúa en la vieja tradición ideológica del Estado de concebir en ellas la viabilidad de un mejor crecimiento rural; más bien, intento elaborar una breve radiografía del impacto que en la actual coyuntura se está gestando en ciertos núcleos de la sociedad mexicana, en algunos casos hasta su *liquidez* o extinción y en donde subyace la égida del capitalismo salvaje.

La omnipresencia del paradigma neoliberal, orientado desde los grandes centros de poder, ha fortalecido la tendencia de un desarrollismo a ultranza por encima de los derechos fundamentales que competen a los sujetos subal-

⁶ INEGI, *op. cit.*

⁷ La historiografía oficial y el bloque hegemónico aliado a los EUA, no sólo institucionalizó la idea de una revolución social, sino de igual forma se valió de la identidad indígena de los pueblos originarios para proyectar el supuesto del nacionalismo “social” mexicano fundamentalmente con raigambres agrarias, cuando en los hechos en ningún sentido la política del Estado vencedor cimentó bases para el desarrollo social de los explotados, dentro de ellos los ejidatarios e indígenas. Cf. Maxime Durand, *La tourmente mexicaine, Révolution, miracle et crise*.

⁸ No está por demás citar que conforme al rescate de los estudios demográficos desarrollados, entre otros, por Manuel Orozco y Berra, *Historia antigua de México*; Edmundo O’ Gorman, *La invención de América* y Eduardo Galeano, *Las venas abiertas de América Latina*, se calculó en más de 400 las culturas que habitaban los territorios de Aridoamérica, Oasis América y Mesoamérica, y que correspondían en la víspera del contacto con los europeos al doble del territorio de la actual República mexicana, correspondiendo a cuatro millones de kilómetros cuadrados. En la actualidad solamente permanecen en el horizonte étnico del país 68 culturas.

ternos. Por millares se cuentan las remociones poblacionales que dan cuenta del fenómeno en cuestión, en el que primigeniamente se encuentran los fines del capital financiero, a cambio de aquellos que competen a la vida y derechos fundamentales de los sectores expoliados de la sociedad rural mexicana.

Los fundamentos que en su momento estableció la crítica al capitalismo, tienen sus mejores expresiones en el marxismo clásico, pasando por la filosofía política, y el neomarxismo, encabezado por el pensamiento de Rosa Luxemburgo, entre otras y otros, hasta erguirse en el neomarxismo y cuyo mejor sustento se enraizó en el destacado papel desarrollado por Antonio Gramsci y *a posteriori* por algunos críticos de la llamada Escuela de Frankfurt,⁹ como es el caso del filósofo italiano Antonio Negri, y en cuyo pensamiento¹⁰ se encuentran algunos de los argumentos que, concebimos, son significativos en la época actual para explicar el problema de la alienación del mundo y de la liquidez del trabajo en la mundialización, en la que subyace una hegemonía galopante que se expande a los espacios más recónditos del planeta y que, en el caso que aquí nos atañe, corresponde a las socioeconomías campesinas, indígenas y rurales de México, las que, en los hechos, se están desvaneciendo.

II. Un acercamiento hermenéutico al régimen de propiedad en México

Más allá del devenir histórico que en nuestro país ha guardado la relación de los mexicanos con la tierra y sus bienes, y cuya representación cultural es múltiple y compleja, la propiedad en el capitalismo guardó desde sus orígenes una simiente eminentemente jurídica que imbrica una adecuación de pertenencia a determinada clase social. Desde el liberalismo, este concepto fue identificado como un derecho humano fundamental (el de la propiedad privada de la tierra),¹¹ ilusión que trastocó las posibilidades (en el caso mexi-

⁹ Para una lectura pormenorizada y actual del pensamiento crítico y la Teoría crítica frankfurtiana, se recomienda la obra colectiva editada por Polidori Ambra y Raymundo Mier, *Nicht für immer jno para siempre!* Dos volúmenes, Barcelona, Gedisa, 2017.

¹⁰ Si bien la obra del autor es muy amplia, en particular en el contexto de este artículo nos interesa su estudio “Movimientos en el imperio. Pasajes y paisajes”.

¹¹ De particular interés resulta que, al tiempo que se estableció el derecho a la propiedad de la tierra, como una vindicación humana, supuestamente universal, en Declaraciones como la que corresponde a la independencia de los EUA, no consideraban para tal efecto a los indios, negros y las mujeres; así,

cano) de un incipiente Estado aparentemente democrático incapaz de resolver de manera estructural un proceso que habría dado cabida a las grandes luchas campesinas de los siglos XIX y XX, y en cuyo trasfondo ya Octavio Paz habría señalado que se trató de guerras agrarias en gestación.¹²

La idea que denota jurídicamente el sentido de la supuesta propiedad de la tierra en México (aun incluso la privada), nunca recuperó la plenitud que guarda el concepto como tal, es decir, advertir que los ciudadanos reivindicarían integralmente ser dueños de la tierra y sus “recursos”. Así cuando el Estado mexicano, a través del artículo 27 constitucional, fomentó el reparto agrario, creando ejidos y comunidades, sobre todo a través del presidente Cárdenas, solamente se reconocieron derechos limitados al suelo y más allá de la doctrina agraria que advierte la existencia de la propiedad social de la tierra, que, para el caso, reconoció derechos agrarios a más de tres millones¹³ de campesinos. Advertimos que los beneficiados, en los hechos, solamente fueron usufructuarios del suelo. En esta óptica, la Constitución adecuó el término, que llamó “modalidad” para referirse a limitaciones que tienen los trabajadores del campo para acceder plenamente a la tierra y sus bienes, arrojándose el Estado el manejo de los bienes naturales,¹⁴ y en su caso, brindar alguna posible concesión a particulares.

Así, desde sus orígenes modernos, los ejidatarios e indígenas tuvieron una propiedad “social” *sui generis*, la que *por sí misma* iniciaba su liquidación y, lo más importante, que, *contrario sensu* al sentido social, pretendió situar el poder reinante. El ejido y la comunidad advirtieron un ensanchamiento de

su “universalismo” se ceñía solamente a los intereses de los colonos protestantes fundamentalmente ingleses. Al respecto no está por demás saber que uno de sus más influyentes definidores del derecho de referencia fue Thomas Jefferson, tercer presidente de los EUA, quien no obstante de procrear hijos negros (en la clandestinidad), denegó dicho derecho a esta población. Cf. Jacques Moreau, *Sociologie politique, deuxième partie*, Chapitre II. Les Facteurs spirituels.

¹² Octavio Paz, *Laberinto de la soledad*.

¹³ El dato corresponde no solamente a ejidatarios y comuneros, sino de igual forma, a los llamados posesionarios. Cf., Carlos Morett, Celsa Cosío-Ruiz, “Panorama de los ejidos y comunidades agrarias en México”, pp.125-152.

¹⁴ Las categorías que se adoptan desde la socio-economía para referirse a la naturaleza nos colocan en el contexto de las relaciones de propiedad que se ciñen en el manejo del espacio geográfico, las cuales pueden transitar desde un sentido utilitarista, hasta la concepción de un bien colectivo, como así acontece con los pueblos originarios que conciben en la naturaleza no necesariamente una mercancía, sino un bien común lo que para los estructuralistas y funcionalistas de la economía constituye pragmáticamente “recursos naturales”.

las relaciones de poder en el agro mexicano hegemonizadas por el Estado,¹⁵ (siguiendo a Gramsci, al bloque histórico)¹⁶ que resultó triunfador de la gesta de 1917, y que habría traicionado y victimado a Zapata,¹⁷ siendo quien mejor representó a los pueblos originarios, como propietarios auténticos del territorio y sus “recursos naturales”. Circunstancia (la inserción del Estado) evidentemente contradictoria al sentido social que desde nuestra óptica desarrolló el Ejército Libertador del Sur y cuya ideología correspondería fundamentalmente al acceso integral a la tierra.

La hermenéutica jurídica en el artículo 27 constitucional contiene por sí misma una connotación alienante, en la que, si bien se determinó el reparto agrario como política de Estado, este permitió aleatoriamente cosificar los procesos de desenvolvimiento tanto de ejidatarios como de los pueblos originarios, de esta manera valdría la pena establecer nuevas búsquedas en el devenir realmente social de los pobres del campo, máxime en la actual coyuntura de transición política.

De ahí que haya que sustraer y colocar en el basurero conceptual del derecho y de la doctrina agraria la definición que alude a la existencia de “propietarios sociales” en el campo mexicano y que como hemos señalado, el sentido más liberal del término no identifica ni en la lógica del discurso jurídico, ni mucho menos en los hechos, la vindicación de la justicia agraria respecto del manejo, uso y aprovechamiento pleno por los indígenas y campesinos de sus propiedades y que, como hemos señalado, en el caso de los 68 pueblos indígenas que habitan el país,¹⁸ les asiste la razón histórica de acceder plenamente a sus bienes naturales; de ahí la importancia de ubicar en la actualidad con mayor detenimiento la experiencia neozapatista que en nuestros días ha significado una ruptura respecto de los cánones impuestos por el Estado mexicano, manteniendo una visión integral en el manejo de

¹⁵ Cf., Arturo Warman, *Los campesinos hijos predilectos del régimen*.

¹⁶ Antonio Gramsci, *El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*.

¹⁷ A cien años del asesinato de Emiliano Zapata, encontramos que lo señalado entre otros por José Revueltas acerca de la inconclusión de la revolución social en México, radicó auténticamente en los movimientos revolucionarios que encabezaron fundamentalmente Zapata y Ricardo Flores Magón. Cf., José Revueltas, *Ensayo de un proletariado sin cabeza*.

¹⁸ INPI, Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, 2015.

sus territorios en los 38 municipios (la mayoría creados por el EZLN) en el Sureste mexicano.¹⁹

III. Complejidad rural: ejidos y pueblos originarios, algunos aspectos en el neoliberalismo mexicano

Si bien el recuento de factores que darían cuenta del estado que guardan las relaciones de propiedad y usufructo de la tierra en México, y su concomitante normatividad agraria, constituye *per se* un reto dada su complejidad, en el presente ensayo atraeré sólo algunos de los aspectos que están determinando la fase terminal del “romanticismo agrario mexicano”, circunstancia que de ninguna manera desaprueba al agrarismo social en México y que es aquel que en buena medida nos dotó el pensamiento anarquista, populista y socialista agrario vinculado a la Revolución rusa y a las aspiraciones magonistas y zapatistas, que dieron paso a vindicar un sentido pleno de la propiedad (...) en algunos casos incluso (...) sin amos.

Mientras que en el actual gobierno, denominado de la “Cuarta transformación”,²⁰ se adopta la idea de un “neoliberalismo en extinción”,²⁰ los grandes organismos financieros continúan determinando el devenir del sistema mexicano.

¹⁹ “Regidos según formas propias de gobierno e ignorando a las autoridades constitucionales, el trabajo organizativo de los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (MAREZ) se ha centrado sobre todo en educación, salud, justicia y proyectos productivos, bajo la premisa de no aceptar apoyos gubernamentales de ningún tipo por declararse en resistencia. Como el propio EZLN reconoce, no ha sido un proceso nuevo ni importado a las comunidades zapatistas, sino el desarrollo de formas indígenas de autogobierno muy anteriores. Las autoridades autónomas de los MAREZ se llaman Consejos Autónomos.

Desde agosto de 2003, se hizo público que cada una de las cinco regiones con presencia zapatista (Los Altos, Selva Tzeltal, Selva Fronteriza, Tzots Choj y zona Norte) se organiza de manera rotativa en las denominadas Juntas de Buen Gobierno. Sus sedes están en Los ‘Caracoles’, La Realidad, La Garrucha, Roberto Barrios, Oventic y Morelia.

Las Juntas de Buen Gobierno (JBG) las conforman representantes elegidos por las comunidades según un sistema de rotación, y su labor se centra en coordinar a los municipios que corresponden a su región en lo que respecta a salud, educación, justicia, proyectos productivos, etcétera. También se centraliza en las JBG la relación con actores exteriores: prensa, ONGs, etcétera”. Cf., SIPAZ, *Servicio internacional para la paz. Municipios y regiones autónomas zapatistas*.

²⁰ Presidencia del Republica, Gobierno de México, “Presidente López Obrador declara formalmente fin del modelo neoliberal y su política económica”.

En el caso del campo, durante las últimas décadas, su importancia económica ha alcanzado niveles alarmantes que no tienen precedente: conforme a datos de los censos agropecuarios, el rango de importancia en el Producto Interno Bruto alcanza apenas una categoría que le acerca a 2.4%,²¹ delimitación que define, entre otros aspectos, la dependencia alimentaria y un modelo rural que además se guía por la agroexportación:

La transformación contemporánea de la agricultura y la producción de alimentos en América Latina y el Caribe debe asociarse a la tríada alimento-forraje-combustible; esto es, la convergencia de la producción de alimento humano y animal y la generación de bioenergía. Las dinámicas en curso se inscriben en este contexto global bajo el impulso de tres tendencias simultáneas: la entrada al juego de nuevas firmas líderes mundiales, la expansión de las existentes y el accionar creciente de las empresas transnacionales.²²

Óptica desde la cual las economías campesinas, productoras de granos básicos, *contrario sensu* a su importancia, son consideradas como “disfuncionales” a la hegemonía del gran capital en el campo.

Asimismo, y contrario a lo que podría suponer la economía de agroexportación, en ciertas regiones campesinas del país, como son las que corresponden a los ejidos del noreste mexicano, subyace el fenómeno del “contratismo”, es decir, el acceso que han sustentado los principales oligopolios transnacionales en lo que queda de las mejores tierras productivas de México. Me refiero a los litorales del sur de Sonora, norte de Sinaloa, en particular a las regiones del valle del Yaqui y Mayo en Sonora y al corredor que comprende los municipios de Guamúchil, Guasave, Los Mochis, hasta el de Choix, en los límites de Sinaloa con el Estado de Chihuahua. Valgan como referencia estos estudios de caso para delimitar en qué medida las grandes transnacionales del campo, vía nimios recursos que se pagan a los ejidatarios, a través del contratismo, acceden al control de centenares de ejidos que se enmarcan en las localidades de referencia y cuya situación geográfica es idónea para la reproducción del capital; dada su cercanía con la frontera de los Estados Unidos y

²¹ CEDRSSA, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Cámara de Diputados, *El sector agropecuario del PIB (segundo trimestre de 2019)*.

²² Silvia Gorestein, “Empresas transnacionales en la agricultura y la producción de alimentos en América Latina y el Caribe”.

en virtud de las regulaciones proyectadas en la nueva etapa de posible renovación del TLCAN, hoy aprobada por los tres ejecutivos a con el tratado comercial México, Estados Unidos y Canadá denominado Tratado México, Estados Unidos y Canadá, por sus siglas, T-MEC,²³ se gesta un proceso que, dadas las asimetrías, derivará en otra frecuencia de la liquidez ejidal y comunal, es decir, formalmente continuarán “existiendo algunos ejidos y comunidades, pero en los hechos se impondrán en su geografía los intereses de los oligopolios”.

De esta manera, y como avizorábamos párrafos atrás, es cuestionable todo discurso político que sustente la transformación del esquema neoliberal, constituyendo en la actualidad un parteaguas para la agricultura mexicana, el T-MEC, en la medida que no sólo se mantiene el supuesto e intensificación del libre comercio, sino además de que no obstante que se conocen las ventajas comparativas, de los EUA y Canadá, respecto de nuestro país, se mantiene por el gobierno de la Cuarta Transformación la traza de dicho tratado, lo que evidentemente supeditará aún más profundamente a la economía rural mexicana a los intereses de los grandes centros de poder.

Resulta ignominioso el tipo de aranceles definidos por el presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, Donald Trump, así como la tecnología de punta que permiten las ventajas señaladas, por situar un ejemplo, las que corresponden del Valle Dorado de California en las que por hectárea se llegan a producir en promedio hasta 6 toneladas de granos como el maíz, o el trigo, mientras que las más productivas de México, en el noreste, en promedio no llegan a las 3 toneladas, pues desde nuestra óptica son contradicciones lacerantes como las que ya se avizoran con el T-MEC, deberían de ser tratados democráticamente en la justeza de sus posibilidades, es decir, con el debido tratamiento de especialistas, investigadores y de la ciudadanía, fundamentalmente de los afectados del campo, advirtiendo con ello su posible aplicación; en esta tesitura no está por demás recordar el desastre y crisis agraria y rural que ha permeado en el campo mexicano después de casi seis lustros de TLCAN, primigeniamente bajo la presunción de un gobierno cualitativamente

²³ “El nuevo T-MEC actualiza el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN, de veinticinco años de antigüedad, un acuerdo que ha acercado a las economías mexicana y estadounidense y ha convertido a las fábricas mexicanas en una parte crucial de las líneas de producción estadounidenses. Elisabeth Malkin y Ana Swanson, “México ratifica el T-MEC con México y Canadá”.

Hasta el mes de noviembre de 2019, el T-MEC solamente ha sido ratificado por el Senado mexicano, quedando pendiente dicha ratificación por los parlamentos de EUA y Canadá.

superior en la acepción justa y social que presume la “Cuarta Transformación”.

Continuando con la liquidez ejidal y comunal, encontramos que el fenómeno obedece a una expansión sin precedentes del capital que de diversas maneras está penetrando las regiones ejidales e indígenas de México, lo que si bien guarda diversas vertientes, tenemos que la más significativa es la inserción de las mineras, petroleras, entre otros megaproyectos,²⁴ cuya reglamentación en materia agraria dio paso a la configuración de la ocupación y afectación agraria, además de mantener el supuesto de la expropiación por causa de utilidad pública, entre otras disposiciones, que ha transformado sustancialmente regiones prósperas para los campesinos, convirtiendo a sus poblados en epicentros del crecimiento capitalista:

Algunos estudios sobre megaproyectos (Fisher, 1994; Holston, 1989; Olds Oliver-Smith 2010; Pérez Negrete, 2010) han dado cuenta del impacto diferenciado que su emplazamiento produce entre los diversos sectores de la sociedad. Este fenómeno ha contribuido a acentuar el acceso inequitativo de los habitantes a los espacios, bienes y recursos para reproducir su vida cotidiana, preservando y reproduciendo complejos patrones de desigualdad estructural.²⁵

Valga precisar que durante el sexenio de Enrique Peña se llegó al extremo de brindarle a las empresas soberanía nacional, con la promulgación, reforma y adición de 27 leyes, incluyendo las que corresponden a la materia agraria y utilizando la figura de la *asignación*²⁶ permiten la explotación de diversos recursos a los principales oligopolios internacionales, con la consecuente

²⁴ Margarita Pérez Negrete, *Megaproyectos, capital y resistencias*, p. 11.

²⁵ *Loc. cit.*

²⁶ Cursivas del autor. La aplicación de la reforma estructural petrolera cuando fue presidente Enrique Peña, fue referida por el Estado bajo periodos o rondas, que constituyen lapsos en que se sustentarán remates al mejor postor y que inicialmente se han denominado como rondas cero (0), punto cinco (.5) y uno (1), así la cartografía general, que ya ha publicado el gobierno acerca de los espacios territoriales que afectará la reforma energética varían respecto del tipo de sujetos agrarios, la mayoría por cierto, hasta hoy desinformados, de que serán posiblemente afectados.

La estrategia gubernamental se organiza a manera de “afianzar”, por lo menos formalmente, el supuesto carácter de asignatario a la ex paraestatal Pemex, ahora denominada empresa productiva del Estado, de manera que en la ronda cero (0) será Pemex quien intervendrá y cuya función se sustentará a partir de formulaciones no consignadas en nuestra Constitución (es decir inexistentes), y bajo un criterio de lo que el gobierno y la OCDE han denominado “régimen especial”,

afectación de ejidos y comunidades. Esta institución en materia petrolera y minera debe ser reeditada por el actual gobierno (dada su propuesta política “a la izquierda”) en virtud de su evidente falsedad e ilegitimidad.

En otro ámbito, no está por demás señalar que la liquidez de los poblados rurales se sitúa de igual manera en el contexto del impacto ambiental. Día a día se denuncian, por diversos núcleos de población agraria, las afectaciones que se está causando a sus entornos naturales, en donde la depredación constituye un hecho sin precedentes, así los mantos freáticos, ríos, bosques, selvas, etcétera denotan los cambios sustanciales que advierte esta inserción del capital en ejidos y comunidades.

Al advertir en qué medida la ilegitimidad y el estilo hegemónico han contribuido en los cambios recientes en el agro, señalamos que subyacen contradicciones específicas que se desarrollaron en la coyuntura peñista y que se reprodujeron con la avidez tanto de su estructura de gobierno como de la iniciativa privada, en esta tesitura encontramos el papel desarrollado por la SEDATU, secretaría del Ejecutivo Federal que transformó sustantivamente el papel desempeñado por la otrora SRA.

Curiosamente, Rosario Robles, responsable de esta instancia del expresidente, se encuentra sujeta a proceso judicial, y aún están pendientes de transparentar el eslabonamiento de actos que involucran al ejecutivo mencionado.

Si bien, podríamos hilar diversos aspectos que en la actual coyuntura están “desnaturalizando” al régimen de propiedad de los más pobres, llevándolos a su liquidez e incluso, como veremos más adelante, hasta su liquidación, es importante insistir que el balance de las relaciones de propiedad en México demanda de suyo un debate más profundo.

IV. Algunos aspectos inherentes a la transición de gobierno

Mientras que el actual ejecutivo transita entre un discurso y políticas, por llamarles de alguna manera “populares”, su proyecto insiste en proyectos de

brindando excepcionalmente a Pemex, a través de lo que denominan “migración contractual”, a las transnacionales y empresarios privados los contratos, otorgándoles facultades omnímodas e inconstitucionales a dichos capitalistas. Cf., Carlos H. Durand A., *El derecho agrario y el problema agrario de México*.

crecimiento que implican cambios importantes en el campo, lo cual evidentemente coloca al país en el paradigma de crecimiento imperante de la globalización. Sin reducir la idea a cerca de los posibles beneficios sociales que podrían advertir algunos de estos proyectos, plantearíamos la interrogante, a partir de la máxima planteada por el Presidente de la República, respecto de cerrar de alguna manera el tránsito al esquema neoliberal, aspecto que, desde nuestra óptica y partiendo de los proyectos del Tren Transistmico y Transpeninsular, habría que revalorar con mayor detenimiento, entre otros aspectos, el sustento político del actual presidente Andrés Manuel López Obrador; así, encontramos la siguiente pregunta: ¿En qué medida transitarán estos proyectos de la Cuarta Transformación por fuera de la hegemonía del capital, es decir, fuera del esquema neoliberal?

En la actualidad, es indispensable reflexionar respecto de la viabilidad o no de algunos megaproyectos, que más allá de beneficiar a los sectores poblacionales rurales, se advertiría, desde la inversión y reproducción del capital en el campo una evidente correlación con los oligopolios, situando así el sustento de un paradigma *ad hoc* al modelo que se dice negar; (...) el neoliberalismo. En esta tesitura encontramos la construcción de obras hidráulicas que, en los hechos, privatiza el agua de los pueblos y que ha llegado a inundar diversas localidades, con las consecuentes relocalizaciones de ejidatarios y comuneros en espacios geográficos que no corresponden a sus identidades.

También, tenemos casos como la edificación de campos de golf, como ocurrió en el intento reciente en Tepoztlán, Morelos. Como se ha demostrado este tipo de alternancia lúdica de manejo rural tiene un alto impacto a los ecosistemas por todo lo que ello representa, delimitando como eriales a zonas de selva, manglar y, en el caso de Morelos, de sus bosques.

Finalmente, valdría la pena reflexionar respecto de la idea esbozada en el Plan Nacional de Desarrollo por el presidente López Obrador respecto de las aspiraciones inherentes al tren transpeninsular y transistmico y del efecto socioambiental que pueden causar a ejidos y comunidades los tendidos férreos y demás infraestructura que imbrican dichos megaproyectos, y respecto de los cuales no se ha convalidado la debida consulta a los pueblos indígenas de las regiones istmeña y maya (además de la consulta ciudadana). Desde nuestra óptica, ocupar parcial o totalmente los territorios en cuestión constituye parte de la liquidez que venimos mencionando.

Otro aspecto que ha incidido para la liquidez de las economías ejidales y comunales se sitúa en el abandono rural por parte del Estado a partir del esquema que ha privilegiado la agricultura de agroexportación y cuyos efectos inciden en el incremento de la pobreza absoluta, matizada por procesos migratorios, transmigratorios e inmigratorios en donde son los sectores más vulnerables los afectados. Este aspecto se conjuga a la feminización del trabajo rural (en aquellos casos en donde las economías ejidales y comunales siguen siendo “viables”), lo cierto es que las condiciones que privan en ciertas regiones del país, particularmente de Oaxaca, en las Mixtecas alta y baja, en la Montaña de Guerrero y los Altos de Chiapas pulula la miseria extrema y en donde los pobladores sobreviven “milagrosamente”.

V. Economías “subterráneas” en ejidos y comunidades

Más allá de los procesos aparentemente formales que dan cuenta de la liquidez y, en ocasiones, de la liquidación de ejidos y comunidades, el poder omnímodo en la globalización ha dado pauta, vía actos de corrupción, malversación y falta de ética, de la aplicación de diversas fórmulas que advierten la inserción del narcotráfico, a través del despojo de tierras, el mercado de personas a las que algunos doctrinarios del derecho internacional denominan como la nueva esclavitud, y la trata de personas entre otra multiplicidad de fenómenos que dan cuenta de una nueva radiografía del régimen en que se sumerge la propiedad ejidal y comunal del país.

Este contexto requiere de estudios pormenorizados, planteados desde la criminalística y el derecho penal, bajo cánones en los que se ubican tres estructuras, la aparentemente legal, que entrecruza mercados de dinero, bolsa de valores y prácticamente toda la socioeconomía del Estado mexicano, y aún incluso del financiamiento internacional con el ocultamiento de capitales y realizaciones bancarias a nivel internacional (también se le denomina como lavado de dinero). Por otro lado, la estructura política no deja de avizorar los vínculos entre los cárteles dedicados a la droga y el Estado neoliberal, y finalmente la propiamente clandestina y criminal que se delimita en los márgenes en que se manejan complejas células vinculadas en *trusts*, que en nuestros días controlan diversas regiones ejidales y comunales de México y en donde la liquidez (situando a Bauman) se encuentra omnipresente, valga señalar como

ejemplo a los municipios tlapanecos, mixtecos y nahuas de la Montaña del estado de Guerrero, que de la producción de cereales, principalmente maíz, han pasado a la producción de marihuana, amapola y hoja de coca.

En el mejor de los casos, la deconstrucción de ejidos y comunidades podría analizarse en ocasiones a partir de un eslabonamiento forzado en el que los interlocutores indígenas y campesinos son condicionados a participar; sin embargo, los procesos de inserción del narcotráfico han pasado por diversas vertientes que llevan incluso al despoblamiento y ocupación de sus tierras con la consecuente remoción y expulsión de ejidatarios, comuneros y sus familias, como así acontece, por ejemplo, entre los wixárika de Jalisco y Nayarit, los tarahumara o rarámuri de Chihuahua, por mencionar sólo algunos.

En el mejor de los casos, es abundante la hemerografía que ha referido la transformación de estos núcleos campesinos a su “semi proletarización” constituyéndose familias completas en jornaleros de sus propias tierras, y que bajo jornadas extenuantes obtienen lo básico para su pervivencia.

Sin embargo, la trata de seres humanos ha sido otro de los mecanismos que está liquidando a poblaciones enteras de las sierras de México, y en donde es frecuente conocer la aparición constante de fosas comunes que dan cuenta habida de estos fenómenos.

Este encadenamiento de procesos que *per se*, han impactado la realización de las economías campesinas, también se liga al interés que guarda esta nueva expresión del poder y su relación con quienes controlan el narcotráfico y la subyacente existencia de diversos recursos naturales en territorios indígenas y ejidos, así maderas preciosas, minerales, agua, petróleo, etcétera están en la óptica de este nuevo fenómeno; sin embargo, en algunas regiones del país, particularmente en las que se han organizado los pueblos indígenas, como así acontece en las agrupaciones vinculadas al Congreso Nacional Indígena, se han constituido las autodefensas o guardias comunitarias, que están vindicando sus derechos frente al poder que detenta el control del tráfico de drogas.

VI. A manera de conclusiones

Si bien es cierto que las circunstancias que permean al campo mexicano son desoladoras y que han derivado, en algunos casos, en un estado de liquidez a ejidos y comunidades de todo el país, valga señalar el término que en el

pasado se utilizó para ubicar los procesos de inserción de empresas mineras, a “pueblos fantasmas”, en donde siguiendo la obra clásica de Juan Rulfo, *El llano en llamas*, encontramos que “en ocasiones solamente existe el ladrar de los perros”.

La liquidez, fundada por Bauman, constituye en los hechos una fenomenología real manifiesta en el campo mexicano, que en diversos casos está derivando no sólo en la desestructuración de ejidos y comunidades indígenas, digamos por cuanto transformar los fines socioeconómicos por los cuales fueron creados, sino superponiendo incluso las formas legales del derecho agrario a un nuevo encuadramiento fáctico para insertarse en mecanismos aplicados por el gran capital e incluso por la economía soterrada.

Esta visión en nuestros días se agudiza con la intervención del narcotráfico en el país, aspecto que requiere de un tratamiento urgente, toda vez del impacto que causa al medio ejidal y de los pueblos originarios.

Serán los propios protagonistas y sus interlocutores los que tendrán la última palabra. En nuestra óptica más allá del avasallador devenir del esquema neoliberal, existe la esperanza de quienes creemos en un mundo mejor, viable para las generaciones futuras, de ahí la importancia de nuestra participación en los espacios en que nos desenvolvemos, para lograr la verdadera transformación de México y de manera concomitante la que compete al campo mexicano, aquella que pensaron nuestros pueblos originarios.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

- Ambra, Polidori y Raymundo Mier (edits.). *Nicht für immer ¡no para siempre!* Barcelona, Gedisa, 2017.
- Durand Alcántara, Carlos H. *El derecho agrario y el problema agrario de México*. C. XIII, 3ª ed., México, Porrúa, 2017.
- Durand, Maxime. *La Tourmente Mexicaine, Révolution, miracle et crise*. París, La Breche, 1986.
- Galeano, Eduardo. *Las venas abiertas de América Latina*. México, Siglo XXI, 1971.
- Gramsci, Antonio. *El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*. Buenos Aires, Nueva Visión, 1971.
- Morin, Edgar. *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona, Gedisa, 2017.

- Moreau, Jacques. *Sociologie Politique*. Deuxieme Partie, Chapitre II. Les Facteurs spirituels, París, CUJAS, 1966.
- Negri, Antonio. *Movimientos en el imperio. Pasajes y paisajes*. Barcelona, Paidós/Planeta, 2004.
- O' Gorman, Edmundo. *La invención de América*. México, FCE, 1957.
- Orozco y Berra, Manuel. *Historia antigua de México*. México, Navarro, 1880.
- Paz Octavio. *Laberinto de la soledad*. México, FCE, 1968.
- Pérez Negrete, Margarita. *Megaproyectos, capital y resistencias*. México, CIESAS/La Casa Chata, 2017.
- Revueltas, José. *Ensayo de un proletariado sin cabeza*. México, Liga Leninista Espartaco, 1962.
- Rulfo, Juan. *El llano en llamas*. México, FCE, 1970.
- Warman, Arturo. *Los campesinos hijos predilectos del régimen*. 1ª ed., México, Nuestro Tiempo, 1972.

Electrónicas

- CEDRSSA, Cámara de Diputados. “El sector agropecuario del PIB (segundo trimestre de 2019)”. México, 2019. http://www.cedrssa.gob.mx/post_el_-n-sector_agropecuario_en_el_pib-n_-segundo_trimestre_de_2019_.htm (consultada el 4 de noviembre de 2019).
- INEGI, Red Nacional de Metadatos. “México-Actualización del marco Censal Agropecuario”. México, 2016. <http://www3.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/315>
- Presidencia de la República, Gobierno de México. “Presidente López Obrador declara formalmente fin del modelo neoliberal y su política económica”. <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidente-lopez-obrador> (consultada el 10 de noviembre de 2019).
- SIPAZ. Servicio Internacional para la Paz, Municipios regiones autónomos zapatistas. <https://www.sipaz.org/municipios-y-regiones-autonomos-zapatistas/> (consulta el 27 de octubre de 2019).
- Swanson, Ana y Elisabeth Malkin. “México ratifica el T- MEC con México y Canadá”. *The New York Times* en español, 19 de junio de 2019, Washington. <https://www.nytimes.com/es/2019/06/19/espanol/mexico-ratifica-tmec-trump.html>

Hemerográficas

- Morett, Carlos, Celsa Cosío-Ruiz. “Panorama de los ejidos y comunidades agrarias en México”. *Agricultura, sociedad y desarrollo*, Vol. 14, Núm. 1, 2017, México, Universidad Autónoma Chapingo, pp. 125-152.

Pueblos originarios y multiculturalidad. Una tarea pendiente para el gobierno mexicano desde la reforma constitucional en 2001

Juan Ramón García-Feregrino*

Nancy Paola Dávila Fisman**

Resumen:

Si bien es cierto que la modernidad nos dotó de un significado del desarrollo a partir de los patrones impuestos por el mercantilismo, la acumulación de capital y el advenimiento de las sociedades industriales, en cuyo caso el desarrollo, más allá de los factores culturales, impuestos por el capitalismo, explicaban dicho proceso como un fenómeno de mayor producción y acumulación. Debemos cuidar las formas en que se está llevando a cabo este desarrollo, ya no debe ser desde el enfoque de la sustentabilidad, siempre con miras hacia el futuro y cuidando el bienestar de las futuras generaciones, y no solo desde la perspectiva eurocéntrica del individualismo y que este desarrollo debe ser a costa de lo que sea necesario para lograr un establecimiento, encumbramiento o poder personal.

Abstract:

Although it is true that, modernity gave us a meaning of development, from the patterns imposed by mercantilism, capital accumulation and the advent of industrial societies, in which case development, beyond cultural factors, imposed by capitalism, explained that process as a phenomenon of greater production and accumulation. We must look at the ways in which this development is taking place no longer from the perspective of sustainability, always looking to the future and caring for the welfare of future generations; and not just from the Eurocentric perspective of individualism and that this development must be at the expense of what is necessary to achieve establishment, ascendancy or personal power.

Sumario: Introducción / I. El pluralismo cultural y el liberalismo / II. La multiculturalidad desde una perspectiva sociojurídica / III. Pluralismo jurídico / IV. La ciudadanía étnica / V. El déficit multicultural / VI. Conclusiones / Fuentes de consulta.

* Doctora en Filosofía de Derecho por la Universidad de British Columbia, doctora en Gestión Pública por la Universidad de Waseda.

** Licenciado en Derecho por la UAM Azcapotzalco.

Introducción

Inicialmente, se consideraba al sistema jurídico occidental como el último estadio del progreso jurídico. En México, después de la entrada en escena del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), se pone sobre la mesa del diálogo jurídico el reconocimiento de los pueblos indígenas además, de sus normativos indígenas que han coexistido durante siglos, pero no convivido ni se ha integrado al sistema jurídico imperante. En este momento, el Estado ya no es el único sujeto que interviene en la creación de derechos, sino también son generados por la misma sociedad, por todos los individuos y por determinados grupos humanos o sujetos colectivos, como es el caso del derecho indígena.

La disyuntiva para la pluralidad jurídica basada en el multiculturalismo, se aprecia en la posibilidad de un cambio en la relación de los pueblos indígenas con el Estado. Aquí, nos referimos al caso de los pueblos indígenas de México, circunstancia que, al parecer, apunta más hacia una utopía que a una realidad, aunque no negamos que ha habido algunos cambios. En esencia, los Estados nacionales latinoamericanos siguen excluyendo los derechos culturales de los pueblos indígenas, a pesar de que la mayoría de ellos han suscrito convenios y declaraciones internacionales para reconocer esos derechos. De esta complejidad sociojurídica partiremos en el presente ensayo, ya que trataremos de dilucidar si el derecho únicamente ha servido como discurso del y para el poder, y no de y para la sociedad.¹

Desde su formación, el Estado mexicano tuvo de facto una composición pluricultural. Incluso, si tomáramos en cuenta el criterio de la población mayoritaria, tendríamos que concluir que al momento de su independencia la “nación mexicana” era más bien una “nación india”. La realidad nos muestra qué pluralismo jurídico *de facto* sigue vigente; no obstante, existe un sistema que hegemoniza a otros, consolidando a uno dominante frente a otros subordinados a él, por tanto, la aplicación de los sistemas normativos indígenas se hace necesaria, más que su validación y sujeción al derecho estatal. La construcción de medios de coordinación entre ambos, en condiciones de igualdad y no de subordinación, de ahí la importancia del pluralismo jurídico como respuesta. En palabras de Eugene Ehrlich,² el error radica en que los juristas

¹ V., Oscar Correas, *Introducción a la sociología jurídica*.

² Eugene Ehrlich, *Ley y derecho vivo. Método jurídico y sociología del derecho*, p. 134.

están acostumbrados a reconocer solamente como derecho sólo lo que emana del Estado, lo que se consolida con la amenazadora coerción estatal; todo lo demás sería uso moral o creaciones semejantes.

Tenemos que mencionar que el EZLN³ ha sido uno de los actores —tal vez de los que han tenido mayor eco— que en los movimientos étnicos en nuestro país ha logrado las reformas constitucionales proindígenas. También con gran influencia en este sentido, tenemos el Consejo Nacional Indígena (CNI). Lo cierto es que la reforma que se hizo al artículo segundo constitucional, anexándole una gran cantidad de derechos, ha sido, en parte, una lucha de grupos de extracción indígena en nuestro país.⁴

El reconocimiento que se hace en la Reforma constitucional de 2001,⁵ misma que consistió en las modificaciones de los párrafos segundo y tercero del artículo 1º; y la reforma total del artículo 2º, en el cual quedaron plasmados la parte más importante respecto a los derechos de los pueblos indígenas; derogación del primer párrafo del artículo cuarto; adición de un sexto párrafo al artículo 18; por ultimo, al artículo 115 se le añadió un párrafo a la fracción tercera. Si bien, la reforma marcó un parteaguas en materia de los derechos de los pueblos indígenas, no es menester de este artículo examinar la reforma, únicamente se mencionará el artículo 2º, el cual establece:

La Nación Mexicana es única e indivisible.

³ El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) es una organización político-militar, formada mayoritariamente por indígenas de los grupos tzeltal, tzotzil, chol, tojolabal y mam del Estado de Chiapas, cuya existencia se conoció públicamente el primero de enero de 1994 a raíz del levantamiento armado mediante el cual tomó la ciudad de San Cristóbal de Las Casas y las poblaciones de Las Margaritas, Altamirano, Chanal, Ocosingo, Oxchuc, Huixtán, Chalam, Simojovel y San Andrés Larráinzar. Carlos Zolla y Emilio Zolla Márquez, “¿Qué es el ejército Zapatista de Liberación Nacional?”.

⁴ Margarita Herrera Ortiz, *Manual de derechos humanos*, p. 84.

⁵ La primera reforma en donde se menciona la presencia de las comunidades indígenas se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992 en el que se adicionaba un primer párrafo al artículo 4º, mencionando que:

“La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, cultura, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomará en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley”. Decreto por el que se reforma el Artículo 4º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 28 de enero de 1992 en el *Diario Oficial de la Federación*.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas (...) ⁶

En principio, queda establecida de forma contradictoria al afirmar, por un lado que la nación Mexicana es una sola y, por el otro lado, afirma en el mismo tenor que esta se compone por una pluralidad de culturas, por tanto, en este contexto se afirma que la unidad nacional es única basada en voces diferenciadas, pero de una misma cultura. Por tanto, la reforma se restringe únicamente a reconocer los derechos culturales, no dejando clara la forma en que se podía considerar a estas comunidades como sujetos de derechos, al considerarlos de interés público, es decir con una constante vigilancia del Estado.

En la actual coyuntura del capitalismo, resulta básico responder al cuestionamiento acerca de la factibilidad de construcción de modelos políticos alternativos, en un marco incuestionablemente deshumanizante y agresivo, digamos, el del denominado capitalismo salvaje, hoy neoliberalismo y/o globalización. ⁷

Este capitalismo total se hace presente como globalización y homogeneización del mundo, por tanto, como totalización del mercado y de la privatización de todas las funciones públicas y sociales en nombre de la propiedad privada.

La cuestión de la legitimidad y la gobernabilidad en lo referente a la cultura de los pueblos originarios pasa por un momento crítico que involucra al multiculturalismo como respuesta a todos los conflictos producto de la negación a la pluralidad cultural, un rasgo que es distintivo de las sociedades latinoamericanas.

El multiculturalismo se encuentra en momentos difíciles, de hecho desde hace dos décadas sufre críticas en las que los ciudadanos hacen evidente la necesidad de una nueva configuración social, y los gobiernos, en nuestro caso el mexicano, han demostrado cierto interés por conciliar las diferencias cultu-

⁶ Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el publicada el 5 de febrero de 1917 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma en el 29 de enero de 2016, artículo 2°.

⁷ Carlos Durand Alcántara, *El derecho al desarrollo social: Una visión desde el Multiculturalismo: El caso de los pueblos indígenas*, p. 3.

rales entre sus gobernados. Pero las preguntas que nos debemos plantear son: ¿A que nos referimos cuando hablamos de pluralismo cultural, multiculturalismo, interculturalismo y pluralismo jurídico?

1. *El pluralismo cultural y el liberalismo*

El pluralismo cultural ha sido motivo de discusión en distintas disciplinas. En este trabajo nos limitaremos al campo del derecho y de la filosofía política, si bien es cierto que la cultura⁸ es la base de la identidad individual y el liberalismo se enfoca en el individuo como ciudadano con derechos. Por un lado, la identidad cultural es factor importante que brinda herramientas a los individuos y comunidades para la toma de decisiones y la construcción de planes y proyectos de vida de manera autónoma en un contexto seguro; y por otro, la finalidad del Estado liberal es la de preservar y reconocer todas aquellas individualidades que existan en su territorio, protegiendo los derechos de los individuos que forman parte de él.

Para Kymlika la identidad cultural es indispensable para el desarrollo humano, ya que lo dota de sentido de pertenencia, solidaridad y confianza social. Es importante reconocer que los Estados no son homogéneos, se conforman por una diversidad de grupos integrados por individuos que tienen características culturales específicas, tanto en lo público como en lo privado, a pesar de esto, en todo Estado se encuentra presente una cultura común dominante que incluye una lengua normativizada que se expresa en las instituciones económicas, políticas y educativas comunes.⁹

En la actualidad, el debate del pluralismo cultural presenta nuevas aristas al entrar a la mesa de debate con los proyectos de globalización que tienen como fin la homogeneización cultural como parte de los principios liberales.

⁸ En el presente artículo no es menester definir un término tan polisémico como cultura, se utilizará el de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (en adelante UNESCO): “cultura” significa: “todo aquello que se viene heredando o transmitiendo por la sociedad cuyos elementos individuales son proporcionalmente diversos; éstos incluyen no sólo creencias, conocimiento, sentimientos o literatura, sino también el lenguaje u otros sistema de símbolos por los que este se exprese. También incluye otros elementos como métodos de educación, formas de gobierno y todas las formas de relaciones sociales. Del mismo modo, gestos, expresiones faciales y corporales, se incluyen en la definición puesto que son adquiridos en gran medida por la comunidad mediante la educación. Michel Leiris, *Race and culture*, p. 21.

⁹ Will Kymlika, *Ciudadanía multicultural*, pp.112-113.

El pluralismo es concebido como parte de la autonomía individual, esto se piensa desde la libertad de expresión en los espacios públicos y la libertad de elegir; no obstante, aparece un problema en el momento en que esta expresión individual no empata de forma total con la identidad nacional establecida por el Estado, es decir, ¿qué hace un Estado-nación frente a la diferencia cultural? ¿Cómo resolver la diferencia entre grupos de individuos que tienen rasgos que los diferencian de la mayoría? Es ahí donde el pluralismo cultural y jurídico hace una presencia que pretende resolver la cuestión.

El pluralismo cultural podría definirse como una cooperación de diversas culturas o como una federación de culturas nacionales en el marco de una unidad político-administrativa¹⁰ y como señala Giménez,

“Pluralismo cultural” connota, en primer lugar, la presencia, coexistencia o simultaneidad de poblaciones con distintas culturas en un determinado ámbito o espacio territorial y social, sea un área civilizatoria, una entidad supranacional, un Estado nación, una nación sin Estado, una región, un municipio, una comunidad local, o una escuela. Pero por ‘pluralismo cultural’ también se entiende una determinada concepción de la diversidad cultural y una determinada propuesta sobre la forma legislativa, institucional, etc., en que debería abordarse en la práctica.¹¹

El caso de México, con la premisa “todos los mexicanos somos iguales ante la ley”, avalada en las distintas constituciones y desde la visión del pensamiento republicano, a la luz del liberalismo, la idea de igualdad sirvió para hacer a un lado la pluralidad cultural y para la negación del hecho de que los pueblos originarios pudieran tener el derecho a ser culturalmente diferentes, situación que cambió significativamente con la reforma al artículo 2º constitucional.

Desde esta perspectiva de reconocimiento de pluralismo cultural y jurídico Will Kymlicka ha identificado tres etapas en la evolución del reconocimiento de los derechos de las minorías étnicas y culturales que sintetizan de hecho el debate existente en México sobre estos derechos:

¹⁰ Nicolás Bajo Santos, “Conceptos y teorías sobre la inmigración”, pp. 817-840.

¹¹ Carlos Giménez, “Pluralismo, multiculturalismo e interculturalidad. Propuesta de clarificación y apuntes educativos”, pp. 11-20.

- La primera etapa abarca los años setenta y ochenta, en esta época, quienes aceptaban la necesidad de que existieran derechos de las minorías se identificaban con el comunitarismo, y aceptaban que esos derechos no eran totalmente compatibles con los principios del individualismo, doctrina que defiende ampliamente al liberalismo. Por tanto, defender los derechos de las minorías equivalía a defender posturas comunitaristas, muy lejanas a la postura neoliberal.
- En la segunda etapa empieza a reconocerse que el liberalismo también puede dar cabida a los derechos de las minorías. Se argumenta que las minorías no siempre quieren ser protegidas de los avances de la modernidad, sino, por el contrario, reclaman condiciones más justas que les permitan disfrutar de dichos avances en forma equitativa. Llegados a este punto, las minorías culturales dejan de ser vistas como regresivas y antiliberales.
- En la tercera etapa del debate —en la que nos encontramos— se empieza a hablar de “culturalismo liberal”, que ha permitido que el debate avance hacia cuestiones muy concretas respecto al desarrollo de las políticas multiculturalistas. En esta etapa no se habla ya de la neutralidad estatal, sino del Estado democrático como protector de naciones y nacionalidades que convienen en su interior. En consecuencia, se ha abandonado la idea de que la justicia social pueda ser definida en términos de reglas que no hagan caso de las diferencias, pues ello podría causar desigualdades e injusticias. Hoy en día la carga de la prueba ya no corre a cargo de quienes defienden los derechos de las minorías, sino de quienes defienden las reglas que no hacen caso de las diferencias pues ello también puede crear injusticias para los grupos minoritarios.¹²

Por tanto, los ejes del pluralismo están en los principios de igualdad, presencia y no discriminación por temas de cultura, etnia, religión, lengua y sobre todo la aceptación de la diferencia y que se pueden identificar desde los modelos del multiculturalismo e interculturalismo, mismos que serán analizado en el siguiente apartado.

¹² Miguel Carbonell, “Comentarios al artículo 2 constitucional (reformado)”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. p.26.

II. *La multiculturalidad desde una perspectiva sociojurídica*

En el origen de los Estados-nación, el sistema de vinculación de los grupos humanos con los territorios se organizaba en pequeñas regiones autónomas, las encabezaba un poder local y a su vez eran parte de un reino o un principado; a pesar de conformarse como grupos no tenían un modelo de gobierno. Estas formaciones llamadas prepolíticas sólo contaban con una identidad cultural, y tenían sus propios sistemas de organización determinados por los aspectos de descendencia, historia compartida, costumbres e idioma,¹³ es decir, era una relación intercultural.

Ahora bien, las sociedades latinoamericanas actuales están constituidas por un poder político en el cual se encuentra la ciudadanía como elemento legitimador del Estado. La nación, entendida como un sentido de pertenencia a un Estado en el cual se involucra la cultura homogénea como una cuestión de fondo, y el Estado como la representación de la estructura institucional del poder, y estos a su vez forman la base de los Estados democráticos liberales modernos y que nos sirve de referencia valorativa en el campo de lo normativo.

Desde la visión política y la normativa, el multiculturalismo representa una amenaza para estos elementos, pues rompe, en principio, con la concepción homogénea de la ciudadanía liberal; desde la idea de nación rompe con la idea de una cultura compartida y la idea de Estado pierde legitimidad al romper con el carácter de indivisible, al tener efectos directos en los paradigmas políticos que lo constituyen; las preguntas por responder serían ¿a qué nos referimos cuando hablamos de multiculturalismo e interculturalismo? ¿Y cuáles son sus referencias?

El multiculturalismo puede definirse como una aproximación filosófico-política al fenómeno de la diversidad cultural, así como a las dificultades prácticas que supone para aquellas sociedades en las que se manifiesta. Se caracteriza como una reacción frente al asimilacionismo, es decir, “el avasallamiento de las culturas minoritarias por parte de una cultura mayoritaria”,¹⁴ y consta de dos elementos:

¹³ Jürgen Habermas, *Factibilidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, p. 622.

¹⁴ Fernando Salmerón, *Diversidad cultural y tolerancia*, p. 44.

1. El diagnóstico según el cual la razón práctica no puede ignorar el hecho de que la identidad de las personas, en tanto que agentes morales, implica a la comunidad y a la cultura: ambas realidades son las fuentes de donde manan los universos simbólicos que confieren significado a las elecciones y a los planes de vida de toda persona.
2. La reivindicación del derecho a la diferencia cultural, incluyendo las exigencias *ad hoc* para que la propia cultura exista. Catherine Walsh¹⁵ se refiere al concepto multicultural en su propuesta epistémica de interculturalidad, donde señala que se caracteriza por los siguientes aspectos:
 - a). Tener un origen conceptual en los países occidentales;
 - b). adquirir un carácter descriptivo que destaca la presencia de diferentes culturas;
 - c). evitar las relaciones entre las múltiples culturas presentes en un territorio;
 - d). fundamentarse en la estructura y principios del Estado liberal;
 - e). centrarse en la tolerancia del otro, pero como una forma de evitar los conflictos, y
 - f). ocultar las desigualdades sociales y mantener intactas las estructuras e instituciones de la sociedad, así como las dificultades prácticas que supone para aquellas sociedades en las que se manifiesta.

Sin embargo, en la mayoría de los pueblos indígenas de los países latinoamericanos, se identifican principalmente sociedades comunitarias vinculadas al comercio y la sociedad de la información donde la población y sus comunidades sufren carencias económicas y han sido socialmente discriminados,¹⁶ poniendo en riesgo la capacidad de los Estados para manejar los conflictos de las identidades que se encuentran presentes al interior de estos al presuponer que su base unificadora es una homogeneidad cultural.

Ahí tiene su origen el interculturalismo cuya base teórica es la ética del reconocimiento, sustentada en la construcción de nuestra identidad con respecto al otro. La interculturalidad resume, en parte, el multiculturalismo, en el

¹⁵ Catherine Walsh, "Interculturalidad, conocimientos y decolonialidad", pp. 39-50.

¹⁶ V., Teun A. Van Dijk, *Racismo y discurso en América Latina*.

sentido de que para dialogar hay que presuponer respeto mutuo y condiciones de igualdad entre los que dialogan.¹⁷

Por su parte, el interculturalismo, admite que la diversidad cultural forma parte de la condición humana y emprende la tarea de valorar las semejanzas y la reciprocidad en un marco de diferencias. La práctica de la interculturalidad se traduce en una dialéctica de la interacción de culturas, en busca de un enriquecimiento mutuo a partir de valores compartidos, a la vez que evita dogmatizar lo accidental como una estrategia política.

Ahora bien, desde una perspectiva crítica de la interculturalidad, Jorge Gasché recalca que la dominación-sumisión de los pueblos indígenas se expresa tanto en términos objetivos como subjetivos y señala que “hablar de la interculturalidad como de una relación horizontal, no es más que un eufemismo para disfrazar las relaciones verticales”.¹⁸

La interculturalidad se distinguiría del multiculturalismo sobre todo por sus objetivos: este busca una convivencia entre culturas diversas, bajo el signo de la tolerancia; aquella intenta la convergencia tendente a la consecución de la unidad cultural. En este sentido, el multiculturalismo se muestra como una propuesta transitoria que permite lograr los objetivos radicales de la interculturalidad.

Al hablar de la radicalidad de los movimientos, se incluye precisamente el multiculturalismo porque ha sido considerado como un liberalismo radical, ya que viene a reconfigurar las estructuras estatales hechas de manera vertical, intentando volverlas más horizontales para cambiar el paradigma sociocultural.

III. Pluralismo jurídico

El pluralismo jurídico es en donde se configuran métodos de valoración jurídica, prácticas legitimadas más allá de la cultura, evitando prácticas aisladas.

¹⁷ Xavier Etxeberria, “Derechos culturales e interculturalidad”, p. 18.

¹⁸ Jorge Gasché, “Niños, maestros, comuneros y escritos antropológicos como fuentes de contenidos indígenas escolares y la actividad como punto de partida de los procesos pedagógicos interculturales: un modelo sintáctico de cultura”, p. 273.

En este sentido, la pluralidad representa un reto para el derecho. ¿Cómo lograr un orden jurídico que se base en la igualdad dentro de la diversidad? ¿Cómo pueden coexistir dos sistemas jurídicos en un mismo territorio?

El pluralismo jurídico existe desde tiempos inmemoriales, en la práctica y no como teoría; como esta, intenta cohesionar lo universal con lo diverso, intentando, así, finalizar con la postura de aquellos que piensan que el problema de la pluralidad cultural y normativa produce un relativismo ético-jurídico contrario a los valores y principios de universalidad y de homogeneidad, buscando compaginar la existencia de los distintos sistemas jurídicos alternos con el derecho positivo y hegemónico, tomando como punto inicial el respeto a los derechos humanos y a los principios institucionales básicos.

En México, en especial el caso de sus grupos étnicos, podemos constatar que el entramado de relaciones sociales en el que vive su realidad y a la vez vinculan las pluralidades normativas donde existe la posibilidad de un análisis en donde se pueda aislar el derecho consuetudinario o positivo, estas se mezclan, ya que en la realidad social los actores usan ambos de manera estratégica.¹⁹

Por pluralismo jurídico debemos entender²⁰ “(...) la posibilidad de que en un mismo momento coexistan varios sistemas jurídicos”. Del concepto anterior afirmamos, entonces, que no se trata de pluralidad de normas, sino de pluralidad de sistemas.

El pluralismo jurídico parte de la necesidad de una interpretación pluricultural de las leyes, es decir, del reconocimiento de diferentes funciones, contextos y fines sociales de las distintas normas jurídicas. En este sentido, el pluralismo jurídico refleja una aplicación de la pluriculturalidad oficial que mencionamos: añade un sistema basado en el reconocimiento e inclusión indígena a la estructura legal, sin hacer mayor transformación a ella en término de otro sistema no-indígena. El propósito es dar atención y cabida a la particularidad étnica, no a repensar la totalidad.

En México, el pluralismo jurídico descansa en dos postulados principales: el reconocimiento de la existencia de comunidades no estatales creadoras del derecho, y el análisis de la producción y aplicación sobre todo, del derecho

¹⁹ Victoria Chenaut y María Teresa Sierra, *La antropología jurídica en México temas y perspectivas de investigación. Pueblos indígenas ante el derecho*, pp.13-36.

²⁰ Alfredo Sánchez-Castañeda, “Los orígenes del pluralismo jurídico”.

consuetudinario y sus relaciones con el derecho estatal.²¹ Es importante acotar que lo que se logró con las reformas del 2001 fue el reconocimiento de normas, mas no de sistemas pues al ser un sistema, permite, a través de sus normas de adhesión, que desde la perspectiva interna de Hart se maneje la ductilidad para que regulaciones tan distintas coincidan sin contraponerse, sin generar antinomias, sin hacer que el sistema se desmorone.

En una concepción pluralista del derecho, se reconoce que existen diversos sistemas jurídicos coejerciéndose sin contraposición. Por ejemplo: los sistemas jurídicos supranacionales (orden jurídico internacional), sistemas jurídicos nacionales (orden constitucional), estatales (conjunto de disposiciones de las entidades federativas), infraestatales (orden corporativo), o trasnacionales o des territorializados (orden que rige las sociedades comerciales, asociaciones eclesiásticas, etcétera).²²

En aquellos casos en que el derecho estatal decide reconocer la existencia de otros ordenamientos jurídicos para lograr “su afán totalitario”, subordinándolos y condicionando su validez, se debe hablar de un “pluralismo jurídico aparente”, el cual sólo puede ser entendido haciendo referencia a un orden social o jurídico determinado.²³ Eugene Ehrlich menciona que, en este caso, sería más apropiado hablar de un sistema unitario que reconoce normas especiales para ciertas personas o situaciones. Si un ordenamiento jurídico regula la misma situación de manera distinta, en su opinión, existe “pluralidad de mecanismos jurídicos”, pero no un pluralismo jurídico estrictamente hablando.²⁴

IV. La ciudadanía étnica

La multiculturalidad incide en la construcción de la ciudadanía, si bien, como se analizó en apartados anteriores, el concepto de ciudadanía se construyó sobre el concepto de homogeneidad e igualdad de individuos como parte de una organización política unidos por una base común, la ciudadanía étnica

²¹ Jorge Alberto González, *El Estado y las etnias nacionales en México*, p. 74.

²² Óscar Correas, “El derecho indígena frente a la cultura jurídica dominante”, pp. 95-110.

²³ María Isabel Garrido Gómez, “La utilidad del *ius comparatismo* en la armonización de los sistemas jurídicos”.

²⁴ *Ídem*.

multicultural redefine el termino proponiendo una relación entre el Estado y los grupos culturalmente diferenciados, como los grupos sociales marginados y las minorías étnicas, mediante el reconocimiento de derechos específicos de grupo.

Es importante no perder de vista que, en el Estado liberal moderno, el ejercicio de los derechos sólo puede darse mediante la ciudadanía; es decir, todo individuo que no es considerado ciudadano se ve desprovisto de derechos y queda en un no-lugar en el que su vulnerabilidad se convierte en una situación “normal”.²⁵ Entonces, debemos hacer uso de las ciencias aplicadas: derecho, sociología, antropología y política para así generar ideologías, perspectivas y retos partiendo desde la interdisciplinariedad, ya que, como hemos visto, no ha sido suficiente el trabajo en cada una de estas ramas por cuenta propia, sí es cierto que han tenido aportaciones considerables, pero también es cierto que han sido insuficientes.

El pluralismo en la construcción de la ciudadanía étnica es una premisa necesaria para la conducción hacia la ruta de un desarrollo de carácter multicultural.²⁶ Y es que resulta evidente que dentro de los derechos humanos de la tercera generación tenemos los derechos difusos y los derechos colectivos. Debe ser un ideal del Estado poder salvaguardar los derechos de las minorías y los grupos vulnerables, dentro de los cuales se encuentran los indígenas y los migrantes, que son dos de los grupos más afectados por la deficiente implementación del multiculturalismo nacional.

Es sorprendente, casi paradójico, que mientras se invoca un reforzamiento del poder público por encima de los Estados, se asista a un creciente debilitamiento del poder público, han causado las mismas deficiencias en sus políticas que han hecho que los gobernados desconozcan el poder y la función administrativa del Estado.

En la historia del pensamiento político, encontramos una pregunta insistente: “¿Cuál es el mejor gobierno, el de las leyes o el de los hombres?”²⁷ Para poder determinar esta situación se deben considerar dos vertientes históricas: la iusnaturalista y la iuspositivista. Se debe tratar de conciliar las diferencias

²⁵ Jorge Julio Olvera García, César Olvera García y Ana Luisa Guerrero Guerrero, “Derechos humanos y genealogía de la dignidad en América Latina”, p. 21-23.

²⁶ Carlos Durand Alcántara, *op. cit.*, p. 79.

²⁷ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, p. 164.

e integrar en una nueva forma de gobierno lo mejor de ellas, ya que el mejor gobierno debe ser aquel que beneficie más a los seres humanos, independientemente de su naturaleza heterocompositiva o autocompositiva.

“¿Buen gobierno es aquel en el que los gobernantes son buenos porque gobiernan respetando las leyes o aquel en el que hay buenas leyes porque los gobernantes son sabios?”²⁸ El buen gobierno es uno de los ideales que ha perseguido la humanidad por varios siglos, pero que no resulta imposible. En materia de multiculturalismo, como ejemplo, podemos citar los casos de Canadá, Bolivia y El Salvador, por solo mencionar algunos representativos de nuestro continente.

A nadie extraña que las demandas de reconocimiento generen una cierta tensión social, política y jurídica en muchas sociedades contemporáneas. No es un proceso fácil y en algunos países el reconocimiento de la diversidad —o la implantación de políticas multiculturalistas— no ha sido ni suave ni terso.

Las tensiones requieren de un esfuerzo analítico y explicativo, sostenido por parte de los teóricos, de los responsables políticos, de los medios de comunicación —que tienden a estigmatizar a los “extranjeros” o a los “diferentes”— y de los ciudadanos en general. México no es la excepción y la reforma de agosto de 2001, a pesar de sus defectos, suministra un marco constitucional para tal convivencia.²⁹

La convivencia que se espera entre los distintos grupos sociales, diferenciados por cuestiones culturales, económicas, ideológicas, etcétera, se ha visto refrenada constantemente por el modelo neoliberal, que más bien, busca la segregación de estos grupos por no adaptarse a la normalidad del comportamiento social “correcto”.

En este marco, es que la protección constitucional del pluralismo con que se reconoce al Estado es puesta bajo el microscopio social y político, ya que de manera discursiva y garantista sí se reconoce la diversidad cultural y se les da un trato igualitario, pero de facto, existe un gran trecho en donde no les sirve de nada a estos grupos vulnerables el hecho de que tengan garantías e igualdad normativa cuando la diferencia social es tan evidente y son tan desiguales de lo que se les pretender hacer ver.

²⁸ *Ídem*, p. 167.

²⁹ Miguel Carbonell, “Problemas constitucionales del multiculturalismo”, pp. 114-115.

En el siguiente, cuadro se expone cómo se ha ido planteando una determinada gestión de la diversidad cultural en el marco global del intercambio, cuando la cultura es ya el referente universal de la realidad.³⁰

Sociedad	Rasgos	Actitud respecto a cultura minoritaria.	Situación intercultural
Monocultura I	Cultura homogénea y unificadora.	Intolerancia. Uniformidad de modelos que prevalecen.	Relaciones asimétricas. Homologación cultural.
Pluricultural	Núcleo central compatible con múltiples culturas.	Tolerancia y respeto mutuo. Expresión de las diferencias de la esfera privada.	Énfasis en la insistencia del carácter universalista. Universalismo procedimental.
Multicultural	Culturas diversas y distintas compartiendo un mismo espacio.	Reconocimiento. Contexto político de reivindicación de las diferencias culturales.	Relación simétrica. Riesgos de desintegración social.

Fuente.³¹

En este cuadro, Graciano González trata de diferenciar la cuestión multi de la pluricultural, en donde podemos notar que en el primer aspecto se da el reconocimiento y, se entiende, se comparte el espacio con “los otros”; y en el segundo, respectivamente, se incluye la cuestión de la tolerancia dentro del núcleo central. Más adelante también hablaremos acerca de la crítica a ambos preceptos políticos y jurídicos.

V. *El déficit multicultural*

Aparentemente hay una contradicción entre los derechos humanos individuales y los colectivos, lo que ha generado una polémica que se ha tratado de resolver buscando un punto medio, sin apartarse del derecho positivo, que es el predominante en todas las naciones latinoamericanas. Estos derechos colectivos o difusos de las minorías vulnerables no deberían contraponerse

³⁰ Graciano González R. Arnaiz, *Interculturalidad y convivencia: El ‘giro intercultural’ de la Filosofía*, pp. 53-54.

³¹ *Loc. cit.*

a los derechos individuales, ya que, desde una perspectiva iusnaturalista, los derechos de los individuos deben ser los derechos de los demás, así como lo es con la dignidad, en donde *tu* dignidad es la dignidad de *nosotros* y por ese hecho es que se debe defender contra cualquier violación.³²

Colectivamente se ha llamado multiculturalismo a las políticas que tienen como fin apoyar la formación de asociaciones comunitarias junto con sus actividades culturales, monitorear la diversidad étnica en el lugar de trabajo, alentar las imágenes positivas de los grupos culturalmente distintivos en los medios de comunicación masivos, y adecuar los servicios públicos para la atención de las necesidades particulares de estos grupos en lo que respecta a sus valores, lengua y práctica social.³³ Pero se debe destacar la cuestión de si estas políticas han sido efectivas o no. De si han logrado llevarse a cabo más allá del discurso por parte del Estado para legitimar su “apoyo” hacia estas minorías. Desde un sentido deóntico, debemos valorar si se han cumplimentado estos discursos o únicamente han quedado en la retórica partidista en turno.

En las dinámicas de este sistema capitalista neoliberal también debemos analizar cuáles son los paradigmas del multiculturalismo para, así, allegarnos información suficiente acerca de esta cuestión ideológica, cuando menos, de lo que debería ser el operar y la finalidad de las políticas del estado de bienestar entre las que se encuentran:

- a) La reestructuración de instituciones que provean y suministren servicios públicos plurales.
- b) El establecimiento de programas y medidas que garanticen la igualdad, el respeto y la tolerancia, particularmente de la población dominante hacia las minorías.
- c) La garantía de los recursos que apoyen la continuidad de tradiciones e identidades entre grupos inmigrantes.

Tomando en cuenta estos referentes y estas políticas que deben ser el sentido deóntico del multiculturalismo implementado por el Estado, es que también resulta entendible el giro que se ha dado en los últimos años en contra del multiculturalismo, por no cumplir, ni en estricto ni mediano, las máximas

³² Carlos Durand Alcántara, *Justicia indígena y autodeterminación*, p. 57.

³³ Adriana Cruz-Manjarrez, *Multiculturalismo y minorías étnicas en las Américas*, p. 37.

para la propia integración social de estas minorías, que han sido excluidas de manera sistemática por el modelo neoliberal, violentando así sus derechos humanos. A pesar de la aceptación pública del multiculturalismo, el creciente respeto y la tolerancia hacia las minorías se han visto estancados; actualmente, se continúa observando una evidente y persistente discriminación y racismo hacia las minorías.

Al revalorar la posición actual de estas minorías, que es un ejercicio constante, diario, podemos notar que existen profundos y persistentes patrones de desigualdad social entre las minorías étnicas: estas tienen un bajo nivel educativo, altos índices de desempleo, malos puestos de trabajo, salarios mal pagados, mala calidad en la vivienda, mala salud y poca movilidad social.

Esta “balcanización” ha sido resultado del modelo neoliberal implementado y el cual ha sido defendido por el Estado a través de sus operarios en distintos niveles, en los tres poderes que lo conforman. Entonces, podemos asumir que por el deficiente cumplimiento en sus obligaciones, estos servidores y funcionarios públicos han llevado al despeñadero al Estado.

Los grupos minoritarios desean mantener sus tradiciones e identidades culturalmente distintivas, pero la circunstancia descrita líneas arriba los lleva, a todas luces, a consecuencias negativas, como la segregación. Mientras los analistas sociales son capaces de explicar estos hechos, los medios de comunicación masiva y los políticos no tienen muchas veces ni el tiempo ni el interés en explorar o entender los complejos procesos y causas que subyacen a las formas de desigualdad social en una sociedad multicultural. De esta manera, en diversos espacios nacionales, las emergentes condiciones sociales, los eventos prominentes y los discursos públicos que se han activado en torno al multiculturalismo evocan no sólo una imagen de desaprobación, sino también un tipo de representación dañina sobre el multiculturalismo.³⁴

Esta imagen que se ha generado, como menciona Cruz Manjarrez, ha tenido diversas connotaciones dentro del ideario colectivo mexicano, ya que sumado al proceso histórico de conquista española e intervenciones francesas, culturalmente se ha visto en el extranjero al enemigo que acecha de manera constante, situación que en nada favorece al multiculturalismo, ya que genera el estereotipo del extranjero que siempre se quiere aprovechar del mexicano. Tal vez, trayéndolo al contexto actual por mencionar dos ejem-

³⁴ Cruz-Manjarrez, *óp. cit.*, pp. 43-44.

plos, podríamos hablar del caso de las indígenas que se les paga doscientos pesos por hacer un bordado típico en bolsas cuando estas se vendieran en el extranjero por veintiocho mil pesos. El segundo caso el del ciudadano de origen polaco, con ideología nazi, en Cancún, que los comuneros intentaron linchar —no con consecuencias fatales, pero sí de graves heridas— por su conducta humillante y de odio hacia la sociedad de la localidad y de manera general hacia los nacionales. Estos dos ejemplos pueden motivar a comunidades y sociedades a formarse estereotipos centralistas en donde se percibe al extranjero, en su totalidad, como un ente pernicioso, malo, cuando no siempre es así; debemos atender a los casos individuales y no generalizar.

Es así como tampoco todos los migrantes sudamericanos resultan un perjuicio social de aquellas naciones a las que llegan, obligados en su mayoría, por cuestiones de inestabilidad e inseguridad económicas dentro de sus países de origen y que buscan establecer en nuevos países una estabilidad para así poder mantener a sus familias a distancia y ser capaces de otorgarles el sustento necesario para su supervivencia.

Se vuelve necesario este transnacionalismo cultural e identitario, pero lamentablemente, en repetidas ocasiones vemos que su idea de un mayor bienestar al emigrar a otros estados o países no les ayuda, al contrario, los vulnera aún más por no ser propios de la región, tener características físicas distintas, lenguaje distinto, cultura y costumbres diversas a las establecidas en los lugares de llegada, que hace sean discriminados por cualquier motivo no permitiéndoles un arraigamiento y sentido de identidad.

Vivimos en las sociedades de la explotación, al menos en Latinoamérica, que se caracterizan por esta lucha de clases, que en sus relaciones asimétricas y verticales de poder se aprovecha de los que más lo necesitan y los vuelve un mal necesario que atender.

El transnacionalismo, las actividades transfronterizas y los vínculos mantenidos entre los migrantes y sus lugares de origen son productos innegables de la migración y de las condiciones estructurantes de la globalización. Las tecnologías avanzadas, los bajos costos de viaje y de movilidad, el teléfono, la conexión a Internet y el acceso a la televisión vía satélite han facilitado diversos modos de comunicación entre grupos dispersos y comunidades en diáspora.

Como hemos visto, existe una variedad de razones para considerar al multiculturalismo como un concepto o conjunto de políticas que legitimaron un retroceso en la separación física y cultural de las comunidades minoritaria.

VI. Conclusiones

Hasta el momento, las condiciones políticas de incorporación ciudadana no han sido capaces de promover una mayor igualdad con respeto de la distinción cultural, para ello, se reflexiona en torno a la garantía del ejercicio del autogobierno y de todas las expresiones de la diversidad cultural. El multiculturalismo, aunque es un hecho, no tiene tampoco garantías formales de reconocimiento.

Es por esto por lo que debemos buscar una reconfiguración social, partiendo desde la educación para que entendamos que es necesario cambiar los paradigmas en las relaciones sociales y no basta únicamente con reconocer al otro, sino que lo debemos respetar, no tolerar, y de manera conjunta trabajar para crear nuevos horizontes nacionales caracterizados por lazos fraternales sin distinciones de raza, cultura, religión o posición económica.

No debemos seguir repitiendo este discurso discriminatorio que fomenta y vive de las desigualdades, de la explotación neoliberal hacia los sectores más vulnerables; no debemos permitir que el discurso político establezca en la ciudadanía barreras mentales o ideológicas. Debemos luchar porque se abran más canales para el fortalecimiento de un marco de respeto cultural para el engrandecimiento de la sociedad.

La interculturalidad apunta a cambios radicales en las estructuras sociales y de poder, se refiere a intercambios horizontales; no concibe una cultura superior a otra, por lo que el colonialismo no tiene cabida; se construye como reto, propuesta, proceso, proyecto y horizonte, posibilidades plurales construidas como alternativas; es una utopía, ya que busca la simetría en estas relaciones asimétricas sin que ello implique homogeneizar; se construye de la mano con la diversidad a través de diálogo confrontando el racismo, la discriminación y la subalternación del otro. Busca dejar de reproducir la diferencia como desigualdad rompiendo, así, con el discurso de poder colonial de la “cultura dominante”.

Aquí el papel del modelo económico tiene mucha injerencia ya que, desde allí, la mejor forma de control social tan solo después de la religiosa, es que se pueden dictar las pautas a seguir en lo jurídico, político y social. Este empoderamiento debe surgir y manifestarse en una mayor y mejor distribución de la riqueza, ya que mientras exista una extrema desigualdad, no será posible hablar de que se está avanzado en ningún sentido en las labores del Estado.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. (trad.) José Florencio Fernández Santillán, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2014.
- Carbonell, Miguel. *Problemas constitucionales del multiculturalismo*. Colección FUNDA A.P., *Derecho, Administración y Política, I.*, México, Editorial Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, México, 2002.
- Chenaut, Victoria y María Teresa Sierra. *La antropología jurídica en México: temas y perspectivas de investigación. Pueblos indígenas ante el derecho*. México, CIESAS, 1995.
- Correas, Oscar. “El derecho indígena frente a la cultura jurídica dominante”. *Cosmovisión y prácticas jurídicas de los pueblos indios*. IV Jornadas Lascacianas, José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes (coord.), México, Universidad Nacional Autónoma México, 1994.
- Correas, Oscar. *Introducción a la Sociología Jurídica*. México, Fontamara, 2007.
- Cruz-Manjarrez, Adriana. *Multiculturalismo y minorías étnicas en las Américas*. México, Universidad de Colima, 2013.
- Durand Alcántara, Carlos Humberto, (coord.). *Justicia indígena y autodeterminación*. México, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano: Procuraduría Agraria, 2015.
- Durand Alcántara, Carlos Humberto. *El derecho al desarrollo social: una visión desde el multiculturalismo: el caso de los pueblos indígenas*. México, Porrúa, 2008.
- González Galván, Jorge Alberto. *El Estado, Los indígenas y el derecho*. Serie Doctrina Jurídica, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.
- González R. Arnaiz, Graciano. *Interculturalidad y convivencia: El ‘giro intercultural’ de la Filosofía*. Madrid, Biblioteca Nueva, 2008.
- González, Jorge Alberto. *El Estado y la etnias nacionales en México la relación entre el derecho estatal y el derecho consuetudinario*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.

- Herrera Ortiz, Margarita. *Manual de derechos humanos*. México, Porrúa, 2011.
- Kymlicka, Will. *Ciudadanía multicultural*. Paidós, Barcelona, 1996.
- Olvera García, Jorge, Julio César Olvera García y Ana Luisa Guerrero Guerrero. *Derechos humanos y genealogía de la dignidad en América Latina*. México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2015.
- Ramírez García, Hugo Saúl y Pedro Pallares Yabur. *Derechos humanos*. México, Oxford University Press, 2011.
- Salmerón, Fernando. *Diversidad cultural y tolerancia*. México, Paidós/UNAM, 1998.
- Van Dijk, Teun. *Racismo y discurso en América Latina*. Barcelona, Gedisa, 2007.

Electrónicas

- Constitución de los Estados Unidos mexicanos, publicada el 5 de febrero de 1917 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada en el 6 de marzo de 2020, artículo 2. <https://mexico.justia.com/federales/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/titulo-primer/capitulo-i/#articulo-2o> (consultada el 26 de febrero 2020).
- Decreto por el que se reforma el Artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 28 de enero de 1992 en el *Diario Oficial de la Federación*. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4646755&fecha=28/01/1992
- KYMLICKA, Will. *Liberalism, Community and Culture*, Oxford University Press, Oxford, 1989. __ *Ciudadanía Multicultural: Una Teoría Liberal de los Derechos de las Minorías*, (trad.) Carme Castells, Paidós, Barcelona, 1995. __ *Politics in the Vernacular*, Oxford University Press, Toronto, 2001 (trad. cast. de Tomás Fernández Aúz y Beatriz Eguibar, *Políticas vernáculas: nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*, Paidós, Barcelona, 2003). KYMLICKA, Will y STRAELHLE, Christine, *Cosmopolitismo, Estado-Nación y Nacionalismo de las Minorías Nacionales. Un Análisis Crítico de la Literatura Reciente*, (cuidado de la edición Raúl Márquez), UNAM, México, 2001. KYMLICKA, Will y PATTEN, Alan, *Language Rights and Political Theory*, Oxford University, Oxford, 2003.
- Sánchez-Castañeda, Alfredo. “Los orígenes del pluralismo jurídico”. *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau, t. I: Derecho romano. Historia del derecho*. Nuria Martín González, (coord.), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, 2006, pp. 471-486. <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1855/29.pdf>
- Zolla, Carlos y Emilio Zolla Máquez. “48.- ¿Qué es el Ejército Zapatista de Liberación Nacional?”. *Los pueblos indígenas de México 100 preguntas*. 2da. ed., México, Universidad Autónoma de México, 2004. http://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/pregunta.php?num_pre=48

Hemerográficas

- Bajo, Nicolás. “Conceptos y teorías sobre la inmigración”. *Anuario jurídico y económico escorialense*, Núm. 40, 2007, España, Real Centro Universitario Escorial-Ma Cristina, pp. 817-840.

- Garrido Gómez, María Isabel. “La utilidad del *ius* comparatismo en la armonización de los sistemas jurídicos”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Vol. 36, Núm. 108, sep./dic. 2003, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 907-926.
- Gasché, Jorge. “Niños, maestros, comuneros y escritos antropológicos como fuentes de contenidos indígenas escolares y la actividad como punto de partida de los procesos pedagógicos interculturales: un modelo sintáctico de cultura”. *Educando en la diversidad cultural. Investigaciones y experiencias educativas interculturales bilingües*. M. Bertely, J. Gasché y R. Podestá (coords.), Quito, Abya Yala, 2008, pp. 279-366.
- Giménez Romero, Carlos. “Pluralismo, multiculturalismo e interculturalidad. Propuesta de clarificación y apuntes educativos”. *Educación y Futuro, Revista de Investigación Aplicada y Experiencias Educativas*. Núm. 8, 2003, España, Centro de Enseñanza Superior “Don Bosco”, pp. 11-20.
- Walsh, Catherine. “Interculturalidad, conocimientos y decolonialidad”. *Signo y Pensamiento*, Vol. XXIV, Núm. 46, enero-junio 2005, Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, pp. 39-50.

Santillán Ramírez, Iris Rocío, ***Matar para vivir. Análisis jurídico penal y criminológico con perspectiva de género de casos de mujeres homicidas***, México, Ubijus, 2016.

Lilia del Carmen Granillo Vázquez*

(...) desarrollar esta investigación desde la perspectiva feminista debido a la necesidad de hacer a un lado la ciencia y la epistemología dominantes, es decir, androcéntricas, las cuales producen y han producido prejuicios y prejuicios sobre las mujeres. Hacerlo desde las bases del feminismo de la diferencia es imprescindible, porque este coincide con principios básicos de las sistemáticas penales de Bustos y Zaffaroni... que exigen el reconocimiento de las diferencias de las personas, sin lo cual se violentaría el Principio de la Dignidad Humana.

Iris Rocío Santillán Ramírez

Este volumen, de más de 400 páginas, ostenta una treintena dedicada a las fuentes utilizadas. Registra 324 autoridades y medios de información consultados. De manera que en un millar de notas a pie de página, distribuido a lo largo de los 5 capítulos, las lectoras y lectores encontrarán las referencias a las fuentes de información citadas, las consultadas o la necesaria ampliación de la información. A simple vista, se aprecia la determinación de constituir una investigación ejemplar en el campo del Derecho, enriquecida con la perspectiva de género y encaminada a ostentar la calidad de feminismo ilustrado que fundamenta la lucha de las mujeres en busca de justicia para todas.

Entre la bibliografía consultada se incluyen investigaciones de alto nivel como las de Elena Azaola y Cristina Yacamán, de 1996; Inés Borjón, Alda Facio y Bárbara Yllán. Están también las encuestas de opinión autorizadas

* Profesora-Investigadora del Departamento de Humanidades de la UAM-A., Coordinadora del Cuerpo Académico “Estudios culturales, género y sustentabilidad”.

como la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH, 2012), del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) o las averiguaciones de Patricia Duarte para el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, 1995) o de la Procuraduría General de Justicia del, entonces, Distrito Federal. Y abundan las nociones en bien de las mujeres, emanadas de las convenciones internacionales derivadas como la “Convención sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer” (CEDAW). Muy atinadamente, para robustecer el enfoque jurídico mediante la transversación del conocimiento, se ha basado en los avances antropológicos de grandes clásicas como Simone de Beauvoir y nuestra Marcela Lagarde. Aquí y allá, el estilo argumentativo se ilumina con el discurso cultural-literario, de género, feminista, con citas de Teresa Dey y Rosa Montero, entre otras. Y para enfocar la mirada crítica, ilustrada, conocedora de la preceptiva masculina sobre lo femenino, se refiere a las imposiciones de género con citas de *El Corán*, o textos como éste, de 1992: *¿Es cristiano ser mujer?* Para subrayar el dislate, el costo económico de la violencia contra las mujeres en el mundo, sea o no el desarrollado, evoca grandes pensadores como Adam Smith o Federico Engels; se basa incluso en datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La sección hemerográfica incluye publicaciones periódicas y revistas especializadas de Iberoamérica; por ejemplo, la *Revista de Psiquiatría de la Facultad de Medicina de Barcelona*; *El otro Derecho*, de Colombia, y, por supuesto, la revista *Alegatos*, del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, de Ciudad de México. En esta Universidad, la autora enseña criminología, y además apoya la formación con perspectiva de género a quienes cursan las carreras de Ingeniería, impartiendo la materia “Género y poder”. Hace un par de años estableció el Seminario Divisional de Estudios de Género y Violencias contra las Mujeres, en la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM.

No podían faltar, en la sección de legisgrafía, citas de los acuerdos del Procurador General de Justicia; de la Ley General de Acceso de Las Mujeres a una Vida Libre De Violencia, con abundantes datos de leyes y códigos penales de Alemania y España, entre otros. Con tal acervo, se sitúa contra aquellas ideologías virulentas del siglo XIX, continuadas en el XX y aún ahora, derivadas del positivismo, la frenología y demás discursos sexistas, racistas, discriminatorios contra las mujeres. Discursos científicos que entonces favo-

recieron la misoginia y el patriarcado. Pesa a que hoy se sabe de la culposa equivocación de esos discursos pseudocientíficos, la autora los nombra para mostrar cómo todavía hoy fundamentan el odio machista de las masculinidades obsoletas, odio que deriva en violencia social contra las mujeres.

Para apuntalar mejor su propuesta epistemológica en el recuento de casos de mujeres homicidas, esta indagación recurrió con gran meticulosidad a la revisión de tesis jurisprudenciales sobre adulterios; sobre homicidios por infidelidad matrimonial, con atenuantes como la sorpresa o el estado de emoción violenta; sobre la violación entre cónyuges. Imposible dejar de notar que los atenuantes citados se aplicaron solamente a los varones.

El eje central de esta investigación es mostrar el castigo excesivo, la pena desbocada impuesta a mujeres que mataron a sus agresores, cuyo atenuante debió ser la defensa propia, la defensa de la seguridad personal y la integridad, misma defensa que lamentablemente el Estado dejó de garantizarles a ellas. De ahí el título, *Matar para vivir*, casos de mujeres que, ante la violencia extrema de varones cercanos a ellas, salvaron la existencia propia y la de sus familias y amigas matando al agresor.

A esta reseña le interesa destacar el atinado manejo de métodos y técnicas de investigación aplicados al Derecho, con la intención de favorecer tanto la perspectiva de género como las buenas prácticas de investigación documental y de campo. Ahora que el Derecho en México ha dado un salto cuántico y precisa de técnicas y metodologías de investigación, este libro es una gran muestra de ello. Parte de la necesidad de establecer el objeto de estudio, problematizarlo, para luego determinar el enfoque y el marco teórico adecuados, así como formular una hipótesis y proceder a acopiar la información. Para determinar la veracidad de lo descubierto, una y otra vez define, contrasta, compara los hechos, las palabras y luego lo atraviesa todo por el tamiz jurídico, legal.

Dividido en cinco capítulos; el primero establece “La magnitud de la violencia contra las mujeres”, y la contrasta con las “teorías sobre las delincuencias femeninas”. Entre estas últimas destacan las biologicistas, las psicológicas, las sociológicas y otras llamadas “modernas”. El repaso sirve para llegar a los estribos de la perspectiva de género, horizonte que ampara la defensa de las mujeres separándola de consideraciones machistas, misóginas,

patriarcales, al reconocer las diferencias —desde biológicas hasta culturales— entre hombres y mujeres, y con ello a la epistemología feminista.

Una vez establecido el problema y delimitado el marco teórico, el capítulo II se dedica a los antecedentes: la historiografía de la sumisión femenina a las leyes patriarcales que promovían “El control social de las mujeres”. Cita el mito de Lilith, el de Eva y también transita por el Código de Hammurabi, el Corán y las matanzas de brujas; así explica cómo se dio el tránsito del control social formal a la legitimación de la violencia contra las mujeres, siempre que al patriarcado le pareciera que las mujeres escapaban de ese control; cuando ellos, con miedo, sentían que lo perdían.

Considera, primero, la regulación de la vida en pareja; traza, luego, los mecanismos formales de control social, desde las leyes del Virreinato, pasando por el México Independiente para establecer el lugar y el tiempo de la investigación: la Ciudad de México y la actualidad, la segunda década del tercer milenio. Para combatir esta indeseada violencia y el inequitativo control social, el capítulo central arma “El marco legal de protección a las mujeres contra la violencia de género”. Y hay aquí informes y argumentos que van desde los instrumentos internacionales que hoy día deben asegurar la protección a las mujeres (Declaración y Plataforma de Acción de Beijing 1995), hasta el sistema interamericano de derechos humanos y de derechos de las mujeres. Destaca la Constitución Política nuestra, la legislación local y sus derivaciones en la Norma Oficial Mexicana, la NOM 046-SSA2—2005: Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención.

El capítulo IV aborda, directamente, la inmensa problemática de “La violencia familiar. Diferentes alternativas de tratamiento. Acciones en el Distrito Federal”. Así que en realidad constituye un manual de conocimientos con direcciones, instrucciones para lo que sería “una respuesta institucional a la violencia familiar”. Ofrece incluso modelos de respuesta a las solicitudes de intervención de la policía, de órdenes de alejamiento; una descripción de los refugios, así como lineamientos para la atención y la prevención. Para reforzar la necesidad de la atención y prevención de esa violencia, discute el impacto de la inacción legal, o la mala acción legal sobre lo familiar: ¿qué sucede con los hijos pequeños cuando la madre va a la cárcel?

Dado que se centra en los casos de mujeres que se vieron obligadas (por la cultura machista en su contra) a matar para vivir, la autora recurrió a una

dictiotopografía actualizada y pertinente. La información, o sea los datos, nombres y números en páginas electrónicas, en Internet, dan lamentable certeza a la alarmante cifra de cinco mujeres mexicanas asesinadas cada día (hoy algunos medios aseguran que la cifra casi se eleva a nueve). Lamentable certeza también en el dato vergonzoso de que 7 de cada 10 hombres golpean a su pareja, lo que esta investigación confirma y coteja ampliamente. Para obtener esta información, la autora del libro recurrió a agencias de noticias especializadas como Comunicación e Información de la MUJER, Asociación Civil (CIMAC); a consultorías internacionales y Organizaciones de la Sociedad Civil como Amnistía Internacional, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos y diversos observatorios.

También, en busca de explicaciones ante esa voluntad sanguinaria de lo masculino contra lo femenino, se consultaron medios como sitios de particulares y colecciones musicales. En ellos puede verse cómo se reproduce, se alienta o se combate esa voluntad atroz. Ello explica las citas a los ensayos literarios de Eduardo Galeano, a los estudios culturales en blogs de cultura feminista contra la misoginia, contra canciones como “La maté porque era mía”, por ejemplo. Destacan las notas de prensa (ejemplo, las de *La Jornada* en 2014) que refieren que al año mueren 5200 mexicanas por causas de violencia familiar: sea que mueran o las matan.

Con meticulosidad en el manejo de la información, con el aparato crítico se establece el amplio espectro de la crueldad y el maltrato en las relaciones que debían ser amorosas. Abunda con citas y notas en el combate a la violencia, que advierte en apuntes a conferencias de especialistas y de organizaciones comprometidas con la defensa de las mujeres. Hay materiales de consulta como folletos oficiales del Senado de la República, trípticos del Gobierno de la Ciudad de México (“Los caminos de la violencia familiar son muchos (...) ¡Puedes salir de ellos!”, por ejemplo).

En el cuerpo del texto, la redacción alterna con la información en tablas y recuadros que guían la lectura, la condensan y facilitan la comprensión. Los hay sobre los impactos de las violencias contra las mujeres, acompañados del pertinente análisis de los artículos 2000 a 2002 del Código Penal. Así que el enfoque pedagógico explica y distingue entre conducta típica, bien jurídico tutelado, sujetos activos, sujetos pasivos y demás conceptos que ahora deben aplicarse con perspectiva de género. Por ello, es un libro útil, además de eru-

dito, científico y académico. Destaca el diagrama de flujo sobre el “Trámite ante el juez de lo penal para la obtención de una orden de protección de emergencia” (p. 233) o el “Procedimiento que debe seguir el agente del Ministerio Público para solicitar dictamen en psicología victimal” (p. 247). Así que tanto los profesos, como los legos, los juristas, como las ciudadanas que temen por su seguridad, se enteran así de la más reciente normatividad legal para que las mujeres tengamos acceso a la justicia.

La información organizada con claridad va a la vanguardia con la tendencia internacional *Clarity*. Ante la globalización de lo jurídico y ante el control de la convencionalidad, el principio de claridad impone que la ciudadanía tenga acceso libre, cercano, a los procesos jurídicos, al debido proceso, a métodos y formas que antes sólo los profesionales dominaban en beneficio propio.

Esta investigación documental ocupó casi una década de trabajo de la autora. Y fue documental, y no hubo entrevistas con las mujeres injustamente presas. Imagino un dolor insoportable para enfrentar a esas sobrevivientes. Se notan claramente los meses y años de buscar en los archivos judiciales, leer las sentencias y someter los dictámenes al escrutinio. Acaso la hipótesis de la Dra. Santillán apuntaba hacia el dolor solidario que sobrevendría al descubrir la criminalización de las mujeres como costumbre; las injusticias a las cuales se somete a mujeres violentadas, víctimas de violencia familiar. Personas, ciudadanas a quienes el Estado no logra garantizar la seguridad, y quienes se habían visto obligadas a matar a sus violentadores para poder seguir viviendo. De ahí, que para una mayor objetividad y ciencia, se decidiera que las entrevistas a las declaradas “homicidas” debieran evitarse, pues la investigadora acaso se conmovería y se expondría a perder objetividad.

El capítulo último, el V (número áureo), contiene los estudios de caso y los argumentos que precipitan la solución del problema y las acciones necesarias. El análisis sociojurídico, al recurrir a la transversación de la perspectiva de género, comienza por informar, desde la historia universal, que privar de la vida a alguien no siempre ha sido un delito. En ciertos momentos históricos, matar a alguien tiene consecuencias menos severas que la cárcel, incluso la absolución. Con todo, prevalece la idea ancestral, equivocada, irracional, de que las mujeres que mantienen una relación amorosa con los hombres pasan a ser propiedad de ellos. Y esa idea peregrina y falaz suele tener consecuen-

cias terribles para las mujeres: el ser para otro, ser del padre, del hermano, del esposo, del tío.

El análisis sociojurídico de 10 expedientes de casos reales de mujeres que han purgado sentencias por “homicidio en razón de parentesco” lleva a afirmar que, de haber sido aplicada la perspectiva de género, las penas para muchas hubieran sido menores. Varias ni siquiera hubieran sido condenadas. Todas ellas eran víctimas de la violencia familiar; sus parejas o exparejas las habían violentado a ellas o a sus familias. Ante la perspectiva de morir o matar para vivir, optaron por defenderse y defender a sus familiares. Algunas le quitaron las armas a sus agresores y las usaron para defenderse; otras habían sido drogadas o estaban alcoholizadas. Una ni siquiera estaba presente cuando se cometió el homicidio; más de una había sido amenazada de muerte repetidas veces.

Por la manera de revisar la dogmática jurídica que consta en los expedientes conservados en el Centro de Reclusión Social de Santa Martha Acatitla, este libro constituye un patrón, un modelo para analizar cada caso. Tras proporcionar los “Datos personales de la victimaria”, se exponen brevemente los “Hechos”, seguidos de las “Resoluciones”. Luego se presentan las “Referencias de violencia familiar”, en ocasiones avaladas por la criminóloga en turno, otras por los familiares o testigos. Siguen los “Argumentos de los juzgadores”. El modelo propuesto termina con los “Comentarios” de la autora que, en realidad, constituyen la aplicación de la teoría del delito con perspectiva de género. Perspectiva que ya es una política pública y que obliga a su cumplimiento desde el contrato social fundamental, la Constitución. A la narración de los casos sigue una exposición, “Evolución de la Teoría del Delito”, con apartados que ilustran el causalismo naturalista; el integracionismo valorativo jurídico penal de Mayer; el casualismo valorativo; el finalismo; la tesis teleológica-valorativa de Roxin; la tesis estructural-funcionalista-normativa de Jakobs; la antijuricidad; la legítima defensa. Sólida argumentación y sobrada exposición de otros conceptos y teorías que sustentan una propuesta de decisiones alternativas, contrarias a las sentencias que carecieron de perspectiva de género (p. 365).

Las conclusiones contienen propuestas para la acción que impulsan a favorecer el acceso a la justicia de las mujeres en México. Además de pronunciamientos de ordenamientos constitucionales y la ratificación de los otros

instrumentos internacionales en materia de derechos de las mujeres. Abundan las recomendaciones para sensibilizar, capacitar a los operadores de la justicia, ministerios públicos, jueces, magistrados.

Desde las ciencias jurídicas y la epistemología feminista, este libro hace gala de la claridad, la precisión y la certidumbre. Sus resultados de investigación dan cuenta de lo que se necesita para apuntalar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y garantizar el debido proceso para desarrollar justicia para todas. Compren el libro, ¡léanlo! Y consérvenlo como material de consulta.

Martín Martín, Juan Manuel (coord.), ***Memoria traumática: visiones femeninas de guerra y posguerra***, Madrid, Dykinson, 2020

Diana Margarita Magaña Hernández*

La historia del ser humano está plagada de conflictos bélicos que han puesto a millones de hombres y mujeres en situaciones verdaderamente traumáticas, no solo durante la guerra, sino también en el periodo inmediatamente posterior. Esas historias de miedo, dolor, soledad, desesperación, hambre, tortura y muerte se han guardado en la memoria y han sido a veces relatadas y publicadas; otras muchas no han podido narrarse y, por ello, han desaparecido con la muerte de los que las vivieron. Plasmadas en papel o no, todas estas memorias individuales, narradas en primera persona o sirviéndose de la ficción, son, ciertamente, traumáticas y ayudan a no olvidar lo que también es memoria colectiva. Salvaguardar estas memorias, visibilizarlas y darlas a conocer a un público amplio, es el objetivo del libro, *Memoria traumática: visiones femeninas de guerra y posguerra*, basado en tres pilares: por un lado, la experiencia de la guerra y/o posguerra, por otro, la memoria traumática a raíz de dichas vivencias y, finalmente, la figura central de la mujer, escritora y/o personaje literario, porque, tal y como subraya el coordinador del volumen, es imprescindible “la búsqueda y reconstrucción de la memoria de las mujeres, ya que esta ha sido habitualmente subestimada y relegada a un plano secundario”.

Ya desde el primer momento nos sorprende la imagen de la portada: un rostro cadavérico cubierto de sombras y de cuyos ojos caen unas pesadas lágrimas. El título de la pintura es “Máscara trágica femenina” y realmente

* Profesora-Investigadora del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana.

refleja muy bien el contenido de este libro. La autora de la obra plástica, Eva María Moreno Lago, ha logrado plasmar el trauma por el que han pasado todas las mujeres protagonistas de los artículos que conforman este volumen.

El libro lo ha coordinado el profesor de la Universidad de Salamanca Juan Manuel Martín Martín, especialista en estudios culturales, y ha sido impulsado por el grupo de investigación reconocido por esa universidad “Escritoras y personajes femeninos en la literatura” (EPERFLIT), que en los últimos años ha centrado su atención en colmar el vacío existente en los estudios literarios sobre escritoras, muchas de ellas olvidadas a pesar de la apreciable calidad artística y la importancia socio-cultural de sus obras. Para este volumen se ha elegido la editorial madrileña Dykinson, especializada en libros de ciencias sociales y humanidades, entre otras disciplinas. La revista *Alegatos*, del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, divulga esta obra para honrar el convenio de intercambio académico que se firmó en 2019 con la Universidad de Salamanca, primera universidad de habla española en el mundo, a los 800 años de su fundación. En México, destacadas académicas y académicos integran EPERFLIT, desde el otro lado del Atlántico.

Ya que la memoria traumática puede abarcar tiempos y espacios muy amplios, este libro ha intentado integrar visiones muy distintas que la guerra—cualquier conflicto no importa cuándo ni dónde— ha dejado en la mujer. Este también es uno de los méritos de este libro: el abordar este tema desde el punto de vista de la mujer y en ámbitos y periodos muy diferentes, lo que permitirá al lector sacar sus conclusiones sobre las estrategias literarias llevadas a cabo y los elementos que acomunan o diferencian la escritura traumática de estas autoras.

Memoria traumática: visiones femeninas de guerra y posguerra está estructurado en tres partes precedidas por una introducción y un ensayo del coordinador Juan Manuel Martín Martín, “Escritoras y personajes femeninos. Una aproximación a la memoria del trauma alemán”, en el que analiza a escritoras y personajes femeninos diversos y sus vivencias, autobiográficas o de ficción, durante o después de la Segunda Guerra Mundial.

El primer bloque reúne seis artículos que giran alrededor de la memoria traumática y el conflicto bélico en lengua española. Por un lado, se presentan las memorias centradas en la guerra civil española, es el caso de “La memoria

traumática en Carmen Laforet: la mujer como testigo del conflicto”. En este capítulo, escrito por el hispanista italiano Luca Cerullo, se explora en distintas obras de Carmen Laforet la dimensión del recuerdo traumático considerado uno de los motivos predominantes en la producción de la autora catalana; Eva María Moreno Lago continúa con el discurso sobre la Guerra Civil con “Crónicas de guerra: el discurso político de las mujeres en la Guerra Civil española” en el que se centra en los escritos políticos de varias autoras españolas en los que muestran su real implicación política en el conflicto bélico español y ofrecen una nueva perspectiva de este. Por su parte, en “Celia en la revolución, una visión inédita de la Guerra Civil española” Javier Sánchez Zapatero analiza una de las obras de Elena Fortún en la que presenta una visión descarnada y realista de la Guerra Civil.

Asimismo, en este primer apartado se recoge la memoria de algunos conflictos ocurridos en hispanoamérica, como el que presenta la investigadora mexicana Claudia Adriana López Ramírez en “Loores en la voz femenina decimonónica. Rita Cetina y su visión ante la guerra”: en voz de la escritora Rita Cetina Gutiérrez nos acercamos a las primeras décadas del siglo XIX en un México en guerra, en el que las mujeres escritoras, especialmente del sureste, van a relatar sus experiencias y su visión particular. Siguiendo en el ámbito mexicano, Lilia Granillo Vázquez, gran especialista en literatura mexicana escrita por mujeres, nos trae su acercamiento a varios “personajes femeninos” mexicanos y sus diferentes formas de afrontar la memoria traumatizada por la guerra en “Lola, una española en la guerra del Yaqui. Las guerras personales de Macuilxochitzin, Teresa, Jesusa y Benita”; por su parte, María Virtudes Núñez Fidalgo nos acerca al Holocausto a partir del testimonio de republicanas españolas exiliadas en la República Dominicana con su estudio titulado “Testimonios de españolas republicanas en Santo Domingo. La narrativa del Holocausto de Carmen Stengre”.

En el segundo bloque están agrupados los estudios sobre la visión de la mujer y la memoria traumática en el ámbito europeo. Se trata de la parte más voluminosa del libro en la que se estudian conflictos bélicos internacionales como la Primera y la Segunda Guerras Mundiales. La producción narrativa escrita por mujeres alrededor de la Gran Guerra, la analizan desde terrenos distintos Flavie Fouchard y Giulia Cocuzza. La estudiosa francesa la aborda en “Las escritoras francesas durante la Primera Guerra Mundial: el trauma femenino en la retaguardia”, mientras que la investigadora italiana afronta los

escritos periodísticos y narrativos de la escritora Anna Franchi, con una clara base autobiográfica, así como su activismo en asociaciones creadas durante la guerra en “Anna Franchi y la Primera Guerra Mundial: los mitos del Risorgimento y el sacrificio de los hijos”. En este bloque se incluye también el estudio de Verónica Pacheco Costa sobre la sufragista inglesa Cicely Hamilton ante la Primera Guerra Mundial, “Cicely Hamilton y el fin de la humanidad”.

En torno al segundo conflicto bélico y analizando obras de autoras de distintas nacionalidades y pertenecientes a géneros literarios distintos, aunque predomine la narrativa, se mueven también investigadores especializados en distintas literaturas. Al ámbito alemán pertenecen los capítulos firmados por Isabel Hernández y Sara Velázquez García. La primera autora analiza la obra de Lore Berger en “Amar en tiempos de guerra: Lore Berger, *Der barmherzige Hügel* (La colina misericordiosa, 1944)”;

por su parte, Velázquez la investigadora de la Universidad de Salamanca centra su estudio en la producción de Helga Schneider, testimonio y crónica de los horrores vividos durante la Segunda Guerra Mundial: “El universo literario de Helga Schneider. Aristas de una infancia rota por el nazismo y la guerra”. En “Tras las huellas de una madre: *Sie kam aus Mariupol* de Natascha Wodin” Ana R. Calero Valera aborda el tema de los esclavos no judíos que habían sobrevivido al exterminio trabajando.

En el ámbito italiano, el volumen recoge el estudio de Salvatore Bartolotta que, en “*Questa sera è già domani* de Lia Levi: memoria de una judía”, analiza los recuerdos de esta escritora en los años de la guerra. Milagro Martín Clavijo nos acerca a las vivencias de una partisana en Italia y en Auschwitz con su estudio titulado “Marta Cuscuná, la titiritera de la violencia y la memoria: *È bello vivere liberi!*”, en el que se centra en las estrategias de la dramaturgia italiana para llevar a escena los momentos de mayor violencia de la historia de la protagonista, difícilmente narrables a través del cuerpo de la actriz, por lo que recurre a marionetas y muñecos.

De la mano de Vicenta Hernández Álvarez nos asomamos a la Francia al comienzo de la Segunda Guerra Mundial con su estudio “Simone de Beauvoir: *Diario de guerra, septiembre 1939-enero 1941*”; Candela Salgado Ivanich en “*Transpiraciones de la memoria: Chantal Chawaf*” nos acerca a la producción de la escritora francesa.

Sobre la presencia de muchas mujeres extranjeras en las filas republicanas, durante el conflicto español, versa la interesante contribución de Miriam Borham Puyal, “Memorias del frente: el diario de una enfermera australiana y su rastro en Aragón”.

“Otras memorias” es el título del tercer bloque con el que se cierra este estupendo volumen publicado por Dykinson con el que se pretende salir de una orientación europeísta para acceder a conflictos muy lejanos y seguramente menos conocidos por el gran público. Es el caso del capítulo titulado “Una perspectiva diferente: representación del trauma en *Dogs at the Perimeter* de Madeleine Thien”, en el que la investigadora Sara Casco-Solís analiza la novela de Thien y saca a la luz el genocidio vivido en Camboya en los años setenta o el genocidio de Ruanda que Ángela Flores García aborda en “Beata Umubyeyi Mairesse: escribir para no obligar a ser escuchada”. De mujeres armadas en Sri Lanka y de los testimonios, autobiografías y ficciones que algunas de ellas nos han legado se ocupan Antonia Navarro Tejero y Jorge Diego Sánchez en “Representación de mujeres armadas en la posguerra de Sri Lanka (1983-2009): el caso de M.I.A y sus canciones protesta en Kala (2007)”.

Álvaro Trigo Maldonado nos acerca a la anexión de Corea como colonia por parte de Japón (1910-1945) y a la historia de las “comfort women” en “Traumas de la Segunda Guerra a través de Hija del bambú. En “Espacios vulnerables: memoria, guerra y trauma en *Home* de Toni Morrison”, Paula Barba Guerrero estudia la obra de la autora estadounidense y su necesidad de enfrentarse a los recuerdos traumáticos vividos.

Por su parte, Daniel Escandell Montiel se centra en el particular estudio de los horrores vividos recientemente en Siria a través de un “medio narrativo sólido” y de gran divulgación como son los videojuegos en “El drama de las refugiadas sirias en el videojuego: exilio femenino y uso del ocio electrónico para el relato de la memoria traumática reciente”.

Es un gusto para mí concluir esta breve presentación de *Memoria traumática: visiones femeninas de guerra y posguerra* con las palabras del coordinador del volumen: “Parece que las guerras son de los hombres (...) Son masculinos la mayoría de los nombres que pueblan las placas conmemorativas salpicadas a lo largo y ancho de Europa. Como si las mujeres hubieran permanecido al margen de la violencia y el caos desatado por gobiernos fundamentalmente conformados por hombres.” (p. 32): solo con ellas la memoria será completa.

Síntesis de las reglas de funcionamiento interno para la presentación y corrección de originales de la revista *Alegatos*

alegatos

A La revista tiene como objetivos

Publicar los avances de investigación y aportaciones al conocimiento científico humanístico, relacionados con problemas jurídicos y políticos nacionales e internacionales.

B Calendario para la recepción de artículos

En cumplimiento al Capítulo I, Punto I, inciso e) de la Reglas de Funcionamiento Interno de la Revista *Alegatos*, el Comité Editorial, acordó la publicación del calendario para la recepción de artículos, ésta se llevará a cabo de acuerdo con las fechas establecidas en el cuadro anexo. Asimismo, hacemos del conocimiento que se publicarán aquellos artículos **inéditos** que cuenten con los dictámenes favorables establecidos en las reglas de Operación Interna.

Fecha de recepción de artículos	Para el número
Último día de marzo	mayo/agosto
Último día de agosto	septiembre/diciembre
Último día de enero	enero/abril

C La revista organiza su contenido en las siguientes secciones:

- Doctrina
- Artículos especializados de investigación.
- Notas críticas sobre jurisdicción, legislación y jurisprudencia.
- Reseñas críticas sobre libros y documentos.

D Lineamientos para la presentación y corrección de originales

Extensión. La extensión de los trabajos para la sección doctrina, así como para los artículos especializados de investigación, será de 10 a 25 cuartillas; para notas críticas, reseñas y documentos será de un máximo de 6 y mínimo 4 cuartillas. En todos los casos deberá presentarse a doble espacio, con letra tipo Arial de 12 puntos. Finalmente deberán incluir 5 palabras claves de identificación del texto o artículo.

Aparato bibliográfico y hemerográfico. La bibliografía y la hemerografía se presentarán en la parte final del artículo, una seguida de la otra.

Sistema de notas. Éstas serán a pie de página conforme al estilo tradicional.

Forma de entrega. Los autores deberán presentar sus trabajos en CD, por correo electrónico a la dirección del PEA, acompañado con una impresión, señalando la versión y el programa, anexando sumario, resumen máximo de 10 renglones y bibliografía.

E Del proceso de dictamen

El Comité Editorial deberá verificar que los artículos cumplan con los requisitos formales y de contenido, así como de aquellos que se ajusten a las prioridades temáticas de la publicación.

Una vez integrado el índice preliminar de artículos, el Comité Editorial designará a 2 dictaminadores: 1 externo y 1 interno.

Los artículos serán enviados a dictamen, omitiendo el nombre de los autores respectivos. El Comité Editorial informará a los autores sobre los resultados de los dictámenes, garantizando la secrecía de los dictaminadores.

El Comité Editorial dará a conocer la aceptación, rechazo o sugerencias de los dictaminadores sobre los proyectos de artículos, tomando como base las evaluaciones de los mismos. Cada artículo deberá contar con mínimo 2 dictámenes favorables para su publicación. Cuando el artículo cuente con 1 solo dictamen favorable, no será publicado.

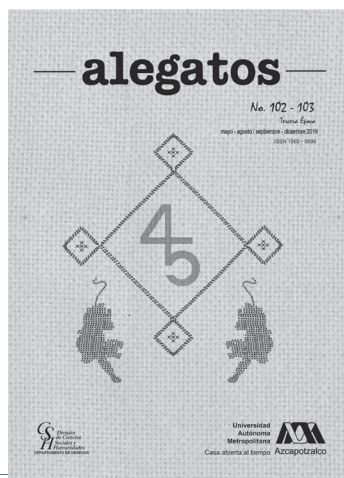
El Comité Editorial tomará en cuenta que los dictámenes consideren el desarrollo sistemático del trabajo, la contribución al conocimiento en el campo respectivo, la aportación novedosa a la ciencia jurídica o a las disciplinas relacionadas con el derecho, la importancia de los problemas que se abordan y las expectativas de desarrollo de alguna o diversas líneas de investigación.

Para consultar los lineamientos completos dirigirse a la dirección electrónica: <http://alegatosenlinea.azc.uam.mx/images/sampled/PDF/CAPTULO%203.%20ALEGATOS%20IMPRESA.pdf>.

alegatos

Suscríbase a la revista semestral **alegatos**
por:

- ☐ \$140.00 En el D.F.
- ☐ \$150.00 En el interior de la república.
- ☐ \$25.00 USD En América Latina.
- ☐ \$30.00 USD En el resto del mundo.



Formas de pago:

Cheque certificado a nombre de la Universidad Autónoma Metropolitana

Efectivo, Depósito bancario, Transferencia bancaria.

(Para solicitar el número de cuenta deberá comunicarse a la Coordinación de Difusión y Publicaciones)

Suscripciones y ventas:

Coordinación de Difusión y Publicaciones, Av. San Pablo No. 180, Edificio E-004, Tel.: 5318 9109

publicacionesdcsch@azc.uam.mx, lunes a viernes de 10:00 a 14:00 hrs.



SUSCRIPCIONES

Fecha: _____

Suscripciones _____ o adquisición de _____ ejemplares a partir del número _____ al _____.

Datos para envío de los ejemplares:

Nombre: _____

Calle y número: _____

Colonia: _____ Código postal: _____

Ciudad: _____ Estado: _____

Teléfono: _____

Si requiere factura:

Nombre o Razón social: _____ RFC: _____

Calle y número: _____

Colonia: _____ Código postal: _____

Ciudad: _____ Estado: _____

continúa

Datos de la cuenta de pago o transferencia bancaria:

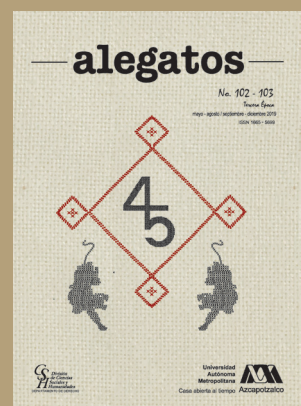
Banco: _____ tipo de cuenta: _____ y número de cuenta

(los 4 últimos dígitos): _____

Forma de pago (que deberá aparecer en la factura): _____

Uso que le dará al CFDI: _____

Otras publicaciones
Institucionales:



104 alegatos

Doctrina

Myriam Irma Cardozo Brum

Los órganos de evaluación de la gestión pública mexicana

Carlos Reynoso Castillo

Sobre la procuración de justicia laboral en México

Johan Martín Escalante Escalante

Impuesto a las sucesiones en México

Investigación

Antonio Salcedo Flores

Tecuichpo Ixtlaxóchitl acusa a Hernán Cortés y a quien resulte responsable (primera parte)

Alma Melgarito Guadalupe Rocha

Semblanza de dispositivos sociodiscursivos para la investigación en derecho constitucional: la mirada de la crítica jurídica

Naayeli Ramírez Espinosa y Jorge Fernández Mendiburu

La batalla legal contra la soya genéticamente modificada en Hopelchén, Campeche

Carlos Humberto Durand Alcántara

Propiedad social en el campo mexicano o propiedad líquida de los vestigios campesinos

Juan Ramón García-Feregrino y Nancy Paola Dávila Fisman

Pueblos originarios y multiculturalidad. Una tarea pendiente para el gobierno mexicano desde la reforma constitucional en 2001

Reseñas y Documentos

Lilia del Carmen Granillo Vázquez

Matar para vivir: análisis jurídico penal y criminológico con perspectiva de género de casos de mujeres homicidas

Diana Margarita Magaña Hernández

Memoria traumática: visiones femeninas de guerra y posguerra

