

ISSN 2007-6916

# alegatos

No. 121

Tercera Época

septiembre-diciembre 2025



ANIVERSARIO

Universidad  
Autónoma  
Metropolitana



Casa abierta al tiempo Azcapotzalco

# 121 alegatos

## *Comité Editorial*

Dra. Alicia B. Azzolini Binczaz  
Mtro. Luis Figueroa Díaz  
Dra. Ma. Susana Núñez Palacios  
Dra. Iris R. Santillán Ramírez  
Dra. Ana L. Silva López  
Dr. Arturo Sotelo Gutiérrez  
Dr. José Zamora Grant

## *Coordinadores:*

Directora del Programa Editorial  
*Dra. Ana Laura Silva López*

Secretario Editor  
*Lic. Marcos Solís Méndez*

Ayudante del Programa Editorial  
*Axel A. Curiel Rangel*

Secretaria del Programa Editorial  
*Diana Mejía Salazar*

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







**Alegatos.** Tercera Época, Año 40, Número 121, septiembre-diciembre de 2025, es una publicación cuatrimestral de la Universidad Autónoma Metropolitana a través de la Unidad Azcapotzalco, División Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Derecho, Prolongación Canal de Miramontes 3855, Col. Ex Hacienda San Juan de Dios, Alcaldía Tlalpan, C.P. 14387 y Av. San Pablo No. 420, Col. Nueva el Rosario, Alcaldía Azcapotzalco, C.P. 02128, Ciudad de México; Teléfono 5553 189 412 y 5553 189 109. Página electrónica de la revista: <http://alegatosenlinea.azc.uam.mx> y dirección electrónica: [alegatos@azc.uam.mx](mailto:alegatos@azc.uam.mx) Editora Responsable: Dra. Ana Laura Silva López. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo de Título No. 04-2002-112110394400-102, ISSN 2007-6916; ambos otorgados el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número: Ing. Rafael Alvarado Ramírez; Sección de Desarrollo de Sistemas de la Coordinación de Servicios de Cómputo, Unidad Azcapotzalco, Av. San Pablo No. 420, Col. Nueva el Rosario, Alcaldía Azcapotzalco, C.P. 02128, Ciudad de México, Fecha de la última modificación 25 de noviembre 2025, Tamaño del archivo: 40.72 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.

# alegatos

---

(Tercera Época)

Número 121 (septiembre-diciembre de 2025)

# Directorio

Rector General	<i>Dr. Gustavo Pacheco López</i>
Secretaria General	<i>Dra. Esthela Irene Sotelo Núñez</i>
Rectora de la Unidad Azcapotzalco	<i>Dra. Yadira Zavala Osorio</i>
Secretario de Unidad	<i>Mtro. Salvador Ulises Islas Barajas</i>
Director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades	<i>Dr. Jesús Manuel Ramos García</i>
Secretario Académico de la División	<i>Lic. Gilberto Mendoza Martínez</i>
Jefa del Departamento de Derecho	<i>Mtra. Sandra Salcedo González</i>
Coordinador de Difusión y Publicaciones de la División	<i>Dr. César Daniel Alvarado Gutiérrez</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. 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. 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); C. M. Correa (Universidad de Buenos Aires); Dra. Beatriz Pallarés (Universidad Nacional del Litoral); J. L. Orozco (UNAM); E. Bacigalupo (Universidad Complutense).

## alegatos

Certificados de licitud de título y de contenido números 5305 y 4085, respectivamente.  
Revista del Departamento de Derecho de la División de Ciencias Sociales y Humanidades  
Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco

### (Tercera Época)

#### Número 121 (septiembre-diciembre de 2025)

Coordinación de Difusión y Publicaciones: publicacionesdcsh@azc.uam.mx, tel.: 555318-9109  
Correspondencia: Departamento de Derecho: alegatos@azc.uam.mx, tel.: 555318-9412  
Página electrónica: <http://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/issue/archive>  
División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Azcapotzalco,  
Av. San Pablo No. 420, Col. Nueva el Rosario, Alcaldía Azcapotzalco, C.P. 02128, México, Ciudad de México.  
Diseño editorial: Lic. Patricia Alejandra Ibáñez Álvarez  
Diseño de portada: Fernanda Yareth Contreras Rodríguez  
Corrección de estilo: Alegatos/Lic. Itzel A. Hernández A.  
Cuidado de la edición: Alegatos/Concepto Impreso

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



**Doctrina**

- La Ley de Amnistía de AMLO: una contribución a la justicia transicional. Pautas de continuidad y ruptura con los procesos contemporáneos de perdón en México. Primera parte* 7  
Gerardo González Ascencio
- Los derechos de las mujeres como proceso histórico. Su reconocimiento en el contexto revolucionario* 29  
Rosa María Álvarez González
- Reforma del presidente Andrés Manuel López Obrador, pueblos originarios y afromexicanos del año 2024* 53  
Carlos Humberto Durand Alcántara
- Los derechos humanos de los pueblos indígenas en México: desafíos a catorce años de la reforma constitucional de 2011* 77  
Celso Escobar Salinas
- Una propuesta de hipótesis normativa en relación con la sociedad anónima y el régimen de sustentabilidad en México* 93  
Luis Figueroa Díaz

**Investigación**

- 40 años de reformas en el Poder Judicial de la Federación* 113  
Francisco Ramos Quiroz
- Desaparición del INAI y los órganos garantes de la transparencia en México* 141  
Evangelina Tapia-Tova, Edgar Guerra y  
Edith Estefanía Orenday-Tapia
- El impacto de la perspectiva de género en el ámbito de la justicia penal en los casos de la violencia sexual* 167  
Iris Rocío Santillán Ramírez y Abraham Montoya Velasco

<i>Los atavismos jurídicos y la implementación de la perspectiva de género en sede judicial</i>	199
Arturo Sotelo Gutiérrez	
<i>Cinco décadas de reformas legislativas en tecnología en México: un análisis de su evolución</i>	223
Odette Mendoza Becerril	

## Reseñas y Documentos

<i>Alegatos: una revista abierta al tiempo</i>	243
Susana Núñez Palacios	
<i>Los primeros cuarenta años de Alegatos</i>	247
Elisur Arteaga Nava	
<i>Presentación del número 118 de la revista Alegatos en la 47ª edición de la Feria Internacional del Libro del Palacio de Minería</i>	251
Javier Huerta Jurado	

# La Ley de amnistía de AMLO: una contribución a la justicia transicional. Pautas de continuidad y ruptura con los procesos contemporáneos de perdón en México. Primera parte

Gerardo González Ascencio\*

## **Resumen:**

Este artículo tiene como objeto central el análisis de la Ley de Amnistía decretada por el presidente Andrés Manuel López Obrador en abril del 2020 que benefició a mujeres, jóvenes e indígenas considerados en situación vulnerable y que se vieron orillados a delinquir como resultado de procesos profundos de desigualdad y de marginación social y cultural. También, examina las razones por las cuales debe considerarse como una ley que forma parte de un proceso integral para revertir las desigualdades estructurales y que requiere de normas de justicia transicional; la compara con seis diferentes momentos de perdón por los que el país ha atravesado y critica la ausencia de una historiografía seria sobre el estudio académico de esta figura; finalmente, en adición, el artículo también da cuenta de los beneficiarios de la amnistía del 2020.

## **Abstract:**

*This article focuses on analyzing the Amnesty Law decreed by President Andrés Manuel López Obrador in April 2020, which benefited women, young people, and Indigenous people considered vulnerable and driven to crime as a result of profound processes of inequality and social and cultural marginalization. It also examines why this law should be considered part of a comprehensive process to reverse structural inequalities and why it requires transitional justice norms. The article compares it to six different instances of pardon that the country has experienced and criticizes the lack of serious historiography on the academic study of this legal concept. Finally, the article also identifies the beneficiaries of the 2020 amnesty.*

\* Doctor en Derecho por la UNAM, Profesor-Investigador del Departamento de Derecho en la UAM-A., miembro de Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII).

*A la memoria de Gilberto Rincón Gallardo, acusado en junio de 1968 de lanzar con “toda destreza” una bomba Molotov durante un mitin y condenado a una pena de ocho años de prisión en Lecumberri a pesar de padecer una enfermedad congénita —el síndrome de Holt-Oram— que le afectaba las extremidades e incluía una mano más corta que la otra.*

*En diciembre de 1971 fue liberado —junto con un grupo de noventa presos políticos procesados por su participación en el movimiento estudiantil— por desistimiento de las Procuradurías Generales de la República y el Distrito Federal.*

**Sumario:** Introducción. I. Aspectos generales de la amnistía, diferencias con el Indulto, características y límites. II. Antecedentes. Apuntes para una historia de las leyes del perdón / Fuentes de consulta

## ***Introducción***

La amnistía (del griego *amnestia*, olvido o perdón) en sus aspectos formales es una herramienta normativa que tradicionalmente depende, para su aprobación, del Congreso de la Unión, es decir, del poder legislativo; sin embargo, en el caso mexicano todas las iniciativas se han generado por voluntad política del ejecutivo federal.<sup>1</sup> En la historia reciente de las mismas, que aún está por hacerse, esta característica ha sido una expresión constante de las peculiaridades propias que adoptó el ejercicio del régimen presidencialista para la dominación política emanada desde el diseño constitucional del Congreso Constituyente de Querétaro, en 1916-17.<sup>2</sup>

Etimológicamente, la palabra procede de una voz griega compuesta de la *a* privativa y de *memoria*, es decir, sin memoria u olvido mutuo y general de las cosas pasadas. De acuerdo con la Real Academia Española, se trata

<sup>1</sup> Esta facultad de iniciar leyes o decretos de la que goza el Presidente de la República, se la concede el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —de igual manera, el resto de las fracciones la confiere para el caso de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión; las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores—.

<sup>2</sup> Para profundizar en el estudio del diseño presidencialista del Congreso Constituyente. *Vid.*, Arnoldo Córdova, *La lucha de las tendencias en el Constituyente de 1917 y las tareas actuales para la reforma democrática del Estado*.



de un perdón de cierto tipo de delitos que extingue la responsabilidad de sus autores, es pues, la derogación retroactiva de la consideración de un acto como delito, que conlleva la anulación de la correspondiente pena,<sup>3</sup> en palabras de María Gabriela Sancho Guevara, se trata de un acto de olvido, perdón, indulgencia, piedad.<sup>4</sup>

Como característica inherente a nuestro presidencialismo, las iniciativas sobre el perdón de los adversarios no se han gestado —ni mucho menos han encontrado oposición— en el frágil sistema de contrapesos que ejerce el resto de los poderes propios a nuestro sistema federal, todas, se han gestado a partir de la voluntad política del jefe de Estado. Así ha ocurrido desde los primeros años del periodo posrevolucionario, en la época dominada por figuras militares que ejercieron el poder político y llegaron al ejecutivo como caudillos forjados al calor de las batallas de la lucha armada, desde 1917 hasta 1946.<sup>5</sup> Esta característica, desafortunadamente, se ha prolongado como rasgo propio de la forma dominante de ejercer el poder en nuestra república —observable, entre otros muchos aspectos, en el que hoy nos convoca: las diferentes Leyes de Amnistía, pero también en muchos otros— desde la llegada del primer civil a la titularidad del ejecutivo, en 1946<sup>6</sup> y hasta los tiempos que corren.

Es de destacar, sin embargo, que tratándose de la última Ley de Amnistía de 2020, ésta surge después de un largo período de conflicto, iniciado desde los últimos años del siglo pasado, pero acentuado con la militarización de la guerra contra el narcotráfico, impuesta desde gobiernos extranjeros y asumida como batalla propia desde el primer mes de la administración del Presidente Felipe Calderón Fournier (diciembre de 2006) y cuyas secuelas han sido de consecuencias terribles por lo que hace a la celosa observancia de los derechos humanos y al mantenimiento del Estado Constitucional y democrático de Derecho, lo que se tradujo en un deterioro generalizado de la cultura de legalidad y en la fragilidad de las instituciones del Sistema de Justicia Penal (SJP).

<sup>3</sup> De conformidad con la Real Academia de la Lengua Española, “Amnistía”.

<sup>4</sup> *Vid.*, María G. Sancho Guevara, “Leyes de amnistía: comisión y corte interamericanas de derechos humanos”, p. 1.

<sup>5</sup> Todos los titulares del poder ejecutivo, desde Venustiano Carranza en 1917, hasta Manuel Ávila Camacho en 1946, tuvieron un origen militar, con la excepción del Emilio Portes Gil, presidente interino de 1928 a 1930.

<sup>6</sup> En ese año llegó a la Presidencia de la República el Licenciado Miguel Alemán Valdés, el “cachorro de la revolución”, como se le denominó por ser el primer presidente civil de la época posrevolucionaria.

Es en ese escenario de violencia, que muchas veces ha involucrado y contado con la complicidad de las instituciones estatales encargadas de la lucha contra la delincuencia, que el país se llenó de fosas clandestinas, decenas de miles de desaparecidos y un número mayor de muertos en enfrentamientos y operativos para combatir al crimen que presuntos delincuentes presentados —como resultado de labores de investigación policial— ante la autoridad ministerial para ser sometidos a un debido proceso; como parte de este deterioro, decía al inicio de este párrafo, es que debe inscribirse el esfuerzo de rendición de cuentas emprendido bajo la administración del Presidente Andrés Manuel López Obrador, y en ellas, atacar las causas profundas de las desigualdades sociales, combatir la corrupción y la impunidad, estimular a ciertos grupos sociales en situaciones de vulnerabilidad —principalmente de carácter económico— que han actuado en la ilegalidad, para que, con la extinción de la responsabilidad penal por los delitos amnistiables, pueda establecerse un proceso para acceder a la reconciliación, buscando la verdad, la justicia, la reparación integral para las víctimas y la búsqueda de la no repetición de estas prácticas extrajudiciales desde el Estado y muchos de sus agentes.

## ***I. Aspectos generales de la amnistía, diferencias con el Indulto, características y límites***

Para los propósitos del presente artículo, vale la pena no confundirla con otra figura jurídica que frecuentemente depende de los poderes ejecutivos: el indulto, que tiene como finalidad la anulación o la conmutación de una pena; para que el lector pueda apreciar la naturaleza diferente, en la amnistía se anula el delito y, por consiguiente, se extingue la acción penal y las sanciones impuestas; mientras que, en la figura del indulto, solamente la pena queda anulada pero el delito permanece.

En el caso del indulto se extingue la responsabilidad penal y queda sin efecto la pena desprendida de la comisión del delito; en otras palabras, la persona sigue siendo culpable, pero como efecto del indulto, se le ha perdonado el cumplimiento de la pena; mientras que en el caso de la amnistía, como se trata de una figura que va dirigida a actuar sobre el delito mismo, es posible y frecuente que tenga efectos retroactivos y que extinga toda responsabilidad penal o civil y anule los registros de antecedentes.

Otra diferencia relativamente significativa consiste en que el indulto puede dirigirse de manera específica a beneficiar a personas o grupos de personas, mientras que la amnistía es general, va dirigida a que sus efectos concedan el beneficio a todos los que cometieron el o los delitos de que se trate y no sobre individuos concretos.<sup>7</sup>

La primer característica de la amnistía —ya mencionada— es que se trata de una norma de carácter general que tiende a beneficiar a un grupo de personas; cuando es promulgada por el poder legislativo, tiene como resultado el olvido de ciertas infracciones y, por consiguiente, el fin de los procesos y condenas impuestas que tengan como motivo u origen las conductas objeto de los beneficios. “La amnistía borra los actos que han pasado antes o después de un fallo judicial; suprime la infracción, la persecución del delito y la formación de juicios”.<sup>8</sup>

Otra de las características deseables de toda Ley de Amnistía expedida dentro del marco de un Estado constitucional de derecho que se rige por los principios democráticos, es la que apunta a la consulta popular como un requisito básico e indispensable para proceder con el mayor consenso posible y someter a escrutinio su contenido y alcance.

Pueden las Leyes de Amnistía tener como alcance material los delitos políticos, pero también delitos comunes del orden Federal y Local, tratándose de contextos muy específicos, siempre y cuando, de acuerdo con cada iniciativa, éstos hubiesen sido cometidos sin violencia, sin el empleo de las armas, y exceptuando a los delitos considerados como “graves”. Como alcance personal, las amnistías deben de tener en consideración las condi-

<sup>7</sup> De acuerdo con la página electrónica de España denominada guías jurídicas, las diferencias más relevantes entre el indulto y la amnistía consisten en lo siguiente:

- a. El indulto supone el perdón de la pena, mientras que la amnistía supone el perdón del delito. Por eso solo se puede indultar respecto de la parte de la pena que no haya sido ya cumplida, mientras que la amnistía puede implicar rehabilitar al amnistiado en derechos ya perdidos al cumplir la pena impuesta.
  - b. El indulto afecta a una persona concreta; la amnistía afecta a una pluralidad.
  - c. El indulto no extingue la responsabilidad civil derivada del delito; la amnistía sí lo hace.
  - d. En general, para otorgar el indulto es necesario un acto administrativo; para la amnistía es necesaria una ley.
  - e. La amnistía extingue los antecedentes penales, mientras el indulto no lo hace necesariamente.
  - f. Para otorgar un indulto es necesaria sentencia firme; para la amnistía no es necesario.
  - g. La amnistía, por lo general, se aplica a los delitos políticos.
- Fundación Josep Carreras contra la leucemia, “Indulto”.

<sup>8</sup> *Vid.*, Javier García Sánchez, “Llamar a las cosas por su nombre”.

ciones de marginación y de vulnerabilidad y las profundas desigualdades sociales y económicas que orillan a personas colocadas en esas circunstancias singulares para la comisión de hechos delictivos materia de la Ley; en estos últimos casos, se puede pensar en que la Ley excluya del alcance personal a las cúpulas de las organizaciones criminales; en ciertos casos a servidores públicos; a miembros de corporaciones policíacas o de las fuerzas armadas, según trate la materia del perdón.

Otro elemento característico de este tipo de legislaciones es que en la “exposición de motivos”, o en el apartado de “considerandos”, quede establecida una delimitación temporal y al establecerse, incluir el (o los) delito (s) amnistiable (s) a ser considerado (s) para beneficiar a las personas previamente definidas. También pudiera, de ser el caso, establecerse una delimitación territorial dada la amplia extensión geográfica y proponer, en el cuerpo de la Ley, si esta se aplicará a los delitos amnistiables en cualquier parte del país o sólo en alguna (s) de sus regiones.

Finalmente, no habrá de olvidar la propuesta de perdón la reparación integral del daño para víctimas individuales o para grupos y comunidades afectadas —víctimas colectivas— y contempladas en los considerandos; de la misma manera se contemplará en la Ley la entrega de los bienes obtenidos ilegalmente y sus frutos, así como las armas, cuando sea el caso de ciertos delitos, empleadas para la comisión de estos.

Debe tomarse en cuenta el amplio consenso del que goza en la comunidad internacional dedicada a la observación de los derechos humanos<sup>9</sup> el hecho de que este tipo de leyes no deben considerar la amnistía a las personas u organismos relacionados con violaciones graves a los derechos humanos, pues de otorgarse se impediría el enjuiciamiento de los responsables y la reparación del daño integral para las víctimas. No puede, pues, proceder amnistía contra responsables de crímenes de guerra, desaparición forzada, genocidio o contra crímenes de lesa humanidad o violaciones graves a los derechos humanos.

Algunos Estados nacionales de gobiernos fuertes o autoritarios han aprovechado este tipo de Leyes para buscar el perdón sobre responsables de hechos constitutivos de fuertes violaciones a los derechos humanos, sin embargo, han encontrado el rechazo y la oposición nacional e internacional, dado que este tipo de amnistía limita el derecho a conocer la verdad sobre lo que le sucedió

<sup>9</sup> Esta es la postura tanto de Amnistía Internacional, como de la Corte IDH.



y forma parte también del catálogo de las responsabilidades internacionales y del derecho penal humanitario que contempla, de manera clara, la responsabilidad de que los autores materiales e intelectuales de estas violaciones graves a los derechos humanos sean juzgados; por lo tanto, y derivado de lo anterior, las Leyes de Amnistía no deben aprovecharse a conveniencia por los Estados para incumplir la obligación de garantizar el funcionamiento integral de la justicia y ampararse en ellas para incumplir sus obligaciones nacionales e internacionales.

Existe cuando menos un precedente del rechazo que concita este tipo de aprovechamientos para amnistiar a personas e instituciones relacionadas con hechos graves de violación a derechos humanos por parte de algunos Estados, el 14 de marzo de 2001, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) fijó sentencia en el Caso Barrios Altos contra Perú y determinó que las leyes de amnistía aprobadas por el Congreso peruano eran incompatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, le exigió al Estado su anulación y condenó a ese país por su responsabilidad en la masacre cometida en contra de 15 personas por un escuadrón de la muerte compuesto por integrantes del Servicio de Inteligencia del Ejército (SIE) que tenía por objetivo eliminar extrajudicialmente a personas supuestamente vinculadas a la organización terrorista Sendero Luminoso. El precedente enfatiza que las violaciones a los derechos humanos no son amnistiables y que el único camino para las democracias es juzgar los crímenes de lesa humanidad en observancia estricta a las leyes nacionales e internacionales. Parte de la condena dejó en claro que:

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado que los Estados parte de la Convención Americana no pueden invocar disposiciones de su derecho interno, tales como leyes de amnistía, para incumplir su obligación de garantizar el funcionamiento completo y debido de la justicia. En su sentencia [...] estableció que resultan inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir de-

rechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.<sup>10</sup>

Finalmente, las Leyes de Amnistía deben extinguir la responsabilidad penal de los beneficiados concretos para los cuales se diseñó la misma y deben contemplar tanto la condición de las personas sujetas a proceso penal, como a las que cuentan con sentencias firmes o procesos por iniciar —se trata de establecer la temporalidad presente o futura—. También es condición indispensable la liberación de los beneficiarios del perdón y la eliminación del registro de los llamados “antecedentes penales”.

## ***II. Antecedentes. Apuntes para una historia de las leyes del perdón***

### **II. 1. El Decreto de Amnistía del General Pablo González**

Aunque como ya he señalado, no existe una historia de las Leyes de Amnistía en nuestro país y la historiografía es aún pobre,<sup>11</sup> se sabe, por ejemplo, que el 11 de junio de 1915, el revolucionario Pablo González —en ese entonces General de División del Ejército Constitucionalista y Jefe del Cuerpo de Ejército de Oriente—, al entrar a la Ciudad de México,<sup>12</sup> ya ocupada desde el 20 de agosto de 1914 por el Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza,<sup>13</sup> lanzó un manifiesto para reconocer el triunfo de los carrancistas —con algunos de cuyos jefes había mantenido diferencias, sobre todo con el también general Álvaro Obregón—, garantizarle a sus habitantes la paz y tranquilidad

<sup>10</sup> Sancho Guevara, *op. cit.*, p. 3.

<sup>11</sup> De lo poco recomendable, sugiero al lector acercarse a los artículos de: Briceida Cervantes Sánchez, Mateo Mancilla-Moya, “Sobre la Ley de Amnistía y la justicia transicional”, Loreta Ortiz Ahlf, “La propuesta de amnistía de AMLO: algunas precisiones”; y el excelente artículo de José R. Cossío Díaz y Ariel Rodríguez Kuri, “Amnistías e historia política: huellas y problemas en el siglo XX”. En cuanto a los libros en nuestra lengua, la mayoría se han publicado en España, Colombia y Perú, casi todos referidos a los conflictos del perdón enmarcado en la lucha contra el terrorismo de diversas naturalezas. Para el caso mexicano, no se ha producido nada relevante aún.

<sup>12</sup> De acuerdo a otras fuentes, la entrada de Pablo González a la ciudad de México ocurrió exactamente un mes después, es decir, el 11 de julio de 1915. *Vid.*, México es cultura, “11 de julio de 1915: entrada del Ejército Constitucionalista a la Ciudad de México”.

<sup>13</sup> Sobre la ausencia inicial de Pablo González en la entrada a la Ciudad de México y sus discrepancias con algunos de los constitucionalistas, puede consultarse el artículo de Edgar Urbina Sebastián, “Entrada de las fuerzas constitucionalistas a la Ciudad de México”, pp. 171-181.

y amnistiar a los militares y civiles simpatizantes del gobierno de la Convención de Aguascalientes, seguidores de los ejércitos campesinos comandados por Francisco Villa y Emiliano Zapata.

Vale la pena tomar en cuenta que se trata de una Ley de Amnistía atípica por varias razones: no fue promulgada por el poder ejecutivo, en este caso el Jefe del Ejército Constitucionalista, es decir Venustiano Carranza; tampoco fue sancionada por poder legislativo alguno y; finalmente, no apareció en alguna publicación oficial. Por eso, quizá algunos historiadores consideran esa expresión de perdón como un “manifiesto”.

En el Artículo 1º del decreto se declaraba que la amnistía se concedía “a todos los soldados, clases y oficiales que se encuentran levantados en armas, contra el Gobierno Constitucionalista”, en adición, los beneficios se extendían, de conformidad con lo señalado en el artículo 2º a “los elementos Civiles del Gobierno de la Convención que hayan tenido el carácter de empleados en la Federación o en los Estados”.<sup>14</sup>

La amnistía no era un perdón ofrecido para todos los alzados en armas o rivales del constitucionalismo, los huertistas y sus seguidores fueron excluidos de sus beneficios pues en los considerandos hechos para promulgar el decreto se señaló “Que vencido el último y más poderoso esfuerzo de la reacción, victoria que presenta de relieve nuestra fuerza, puede ya el Gobierno Constitucionalista en pro del restablecimiento de la paz, inclinarse a la clemencia y conceder por lo mismo una amnistía que responda a las exigencias del momento”.<sup>15</sup> Los vencidos de “la reacción” eran, por supuesto, los seguidores de Victoriano Huerta, que se mantuvieron en la Ciudad de México hasta la entrada de las tropas constitucionalistas y que —al considerarlos como usurpadores del poder a consecuencia del golpe militar en contra del gobierno legítimo de Francisco I. Madero— fueron descartados de la amnistía. Además, ya en el artículo 4º, el decreto señalaba que “No

<sup>14</sup> El decreto consideraba a los seguidores de los ejércitos campesinos liderados por Villa y Zapata y a los partidarios de la Convención de Aguascalientes como “los que, engañados por falsos programas, siguieron la bandera de los enemigos de la legalidad y del pueblo, militando o sirviendo en las diversas facciones disidentes”. Puede verse el manifiesto completo del General Pablo González, denominado *Decreto de amnistía al ocupar la ciudad de México*, de fecha 11 de junio de 1915, aparentemente elaborado desde la Hacienda de Guadalupe, Hidalgo. Vid., *Memoria Política de México*, “1915 Decreto de amnistía al ocupar la ciudad de México. Pablo González”.

<sup>15</sup> *Loc. cit.*

comprende esta Amnistía a los directamente responsables de las rebeliones militares de febrero de mil novecientos trece”.<sup>16</sup>

## II. 2. Amnistía o Armisticio del Presidente Provisional Adolfo de la Huerta

Durante la presidencia provisional de Adolfo de la Huerta —del primero de junio al 30 de noviembre de 1920— se sabe que decretó una Ley de Amnistía<sup>17</sup> como parte de una política conciliadora con los diferentes grupos que mantenían una actitud beligerante en contra de los gobiernos emanados de la revolución mexicana y después de casi diez años de guerra civil —ha de tomarse en cuenta, como ya se señaló en párrafos superiores, que la política era dominada por figuras representadas por caudillos militares y que el régimen de partidos políticos era aún muy incipiente—, su destinatario principal fue el General Francisco Villa.

Según el Doctor en Historia Pedro Castro Martínez, “la piedra angular de la política conciliatoria de De la Huerta fue la pacificación del famoso divisionario Francisco Villa, enemigo jurado de Obregón y Calles.”, según su versión, el General Chihuahuense Ignacio Ceferino Enríquez Siqueiros, “acatando órdenes superiores” buscó la rendición del Centauro del Norte, pero este intento de pacificación no prosperó. Pedro Castro menciona que, en otro acercamiento propiciado por el Presidente Provisional, de acuerdo con la versión del ingeniero Elías I. Torres:

(...) amigo común de Villa y de De la Huerta, [las exigencias del Duranguense para decirle adiós a las armas consistieron en demandar] una propiedad rural en el estado de Chihuahua; la conservación de su grado de general de división, con mando directo sobre quinientos hombres; el retiro de las fuerzas del General Amaro [que mantenían cercadas a los restos de las tropas villistas] así como la firma del con-

<sup>16</sup> *Loc. cit.*

<sup>17</sup> Así lo mencionan múltiples historiadores, sin embargo, después de una minuciosa búsqueda en el portal electrónico del *Diario Oficial de la Federación* (DOF), día por día, de todo su periodo como Presidente Provisional, el decreto no fue encontrado. Tampoco existe mayor precisión en cuanto a la fecha o contenido específico en los principales libros que deberían de describirla. *Vid.*, por ejemplo, Roberto Guzmán Esparza, *Memorias de Don Adolfo de la Huerta*, cuya mención consiste en señalar que: “La pacificación del país representó la piedra angular de su política conciliatoria como presidente, por lo que decretó una ley de amnistía y consiguió, después de largas negociaciones, la rendición de muchos revolucionarios, entre ellos Francisco Villa”, p. 13.



venio de rendición por De la Huerta, Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles y Benjamín Hill.<sup>18</sup>

De acuerdo con la versión del político, abogado y diplomático John F. Dulles, en su célebre libro *Ayer en México*, Calles se opuso rotundamente y expresó que “El gobierno no aceptará ninguna de esas condiciones, ni aceptará nada, excepto el retiro de Villa a la vida privada. Entrar en pactos con él sería concederle una posición legal y una fuerza que no tiene”.<sup>19</sup>

Las diferentes versiones apuntan a que Villa continuó con sus fuerzas diezmadas realizando algunas escaramuzas en contra del gobierno constituido, pero le manifestó al Presidente Provisional su decisión de rendirse si se cumplían las condiciones que ya hemos mencionado.

De la Huerta persistió en sus esfuerzos de conciliación, pese a la oposición de Calles y del propio General Álvaro Obregón —quien desde enero de 1920 había iniciado su campaña para ocupar la presidencia— y de acuerdo con lo señalado por Pedro Castro, “los generales de división Eugenio Martínez y Francisco Villa firmaron un importante acuerdo en Sabinas, Coahuila, el 28 de julio de 1920, por el que se daba por concluida la rebeldía de los villistas contra el gobierno”. Según este relato, Adolfo De la Huerta le cedió “en propiedad la Hacienda de Canutillo, ubicada en el estado de Durango, (...) así como una escolta formada por cincuenta hombres, que serían pagados por la Secretaría de Guerra y Marina, [parte de la negociación también consistió en que se] pagaría un año de haberes a cada uno de los soldados que Villa licenciara, y los dotarían de tierras en los lugares donde lo desearan. Los villistas que quisieran continuar la carrera militar podrían ingresar al ejército regular”.<sup>20</sup> En esta ocasión los esfuerzos por lograr la reconciliación culminaron momentáneamente de forma exitosa, Francisco Villa se acogió al perdón y ya amnistiado se retiró a su hacienda de Canutillo, en Durango.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Pedro Castro Martínez, *Adolfo de la Huerta y la Revolución Mexicana*, p. 50.

<sup>19</sup> Se trata de John F. Dulles, *Ayer en México. Una crónica de la Revolución, 1919-1936*, p. 68.

<sup>20</sup> Castro Martínez, *op. cit.*, pp. 48-51 y ss.

<sup>21</sup> Como se recordará, Villa fue asesinado tres años después, en julio de 1923, en Parral, Chihuahua, durante una emboscada tendida por un grupo de pistoleros que operaron bajo el cobijo intelectual del Presidente Álvaro Obregón y del que sería su sucesor, Plutarco Elías Calles, ante las presiones del gobierno de los Estados Unidos de América para reconocer al régimen emanado de la revolución armada y como medida para prevenir un levantamiento del popular caudillo de la División del Norte en las elecciones de 1924.

Queda la incertidumbre, como colofón de este episodio poco documentado, de si en realidad puede hablarse —como lo señalan todos los autores consultados— de una Ley de Amnistía decretada en junio de 1920 por el presidente provisional Adolfo de la Huerta para “perdonar” a Francisco Villa; por lo que he podido investigar, estoy mucho más cerca de afirmar que se trató de un armisticio, de los que en los años que comento hubo varios, también decretados unilateralmente por el ejecutivo en turno para suspender las hostilidades entre partes beligerantes.

### II.3. La Ley de Amnistía del General Lázaro Cárdenas

El 5 de febrero de 1937, el presidente de aquel entonces, el general Lázaro Cárdenas del Río, promulgó una Ley de Amnistía que perdonaba a civiles y militares involucrados en delitos de rebelión, asonada o motín ante los tribunales federales.<sup>22</sup> Como el lector conoce, la historia violenta de la Revolución Mexicana no terminó en 1917, de hecho, dicho carácter fue una constante cuando menos hasta la institucionalización de esta en la transición del gobierno de Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho.<sup>23</sup>

Es oportuno recordar que los constantes conflictos que tenían expresiones armadas no solamente habían alcanzado a las fuerzas reaccionarias y conservadoras de Félix Díaz y Bernardo Reyes (1913-1914); de Victoriano Huerta y sus partidarios (1914) y la rebelión cristera (1926-1929 y 1934). La revolución también abría sus fauces para devorar a sus propios hijos: magonistas, zapatistas o villistas, así como a múltiples generales y caudillos revolucionarios.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> La Ley fue promulgada el día 5 de febrero de 1937 pero entró en vigor el mismo día de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, el 10 de febrero de ese año, *Vid.*, Ley de Amnistía.

<sup>23</sup> Como rasgos propios de esta transición han de tomarse en cuenta: 1. La transformación del Partido Nacional Revolucionario, PNR fundado en 1929, en Partido de la Revolución Mexicana, PRM (1938) y, finalmente en Partido Revolucionario Institucional, PRI (1946); 2. El fin de la política dominada por caudillos regionales de carácter militar, y con ello, el término de los constantes alzamientos y revueltas; pero sobre todo; 3. La conformación de un sistema de dominación basado en una política de masas corporativa. El corporativismo substituyó al caudillo, ahora, los cuatro grandes sectores en los que se segmentó a la sociedad mexicana: el obrero, el campesino, el popular y el militar (hasta 1946), proveían de base social y fueron los pilares de la legitimación para el arribo al poder de un primer presidente de origen civil, Miguel Alemán Valdés.

<sup>24</sup> Habrán de mencionarse sólo algunas de las más relevantes: la rebelión en contra de Venustiano Carranza (el Plan de Agua Prieta de 1920); la sublevación de Adolfo De la Huerta y de sus múltiples seguidores (1923); la rebelión del General José Gonzalo Escobar y de los Escobaristas (1929); la rebelión de los generales Arnulfo R. Gómez y Francisco Serrano y su asesinato (1927), y la represión a José Vasconcelos y a los Vasconcelistas (1929).

Para entrar en materia, la Ley de Amnistía del General Lázaro Cárdenas tenía como principales destinatarios a los derrotados de la rebelión del General Adolfo De la Huerta en 1923-24 y a los múltiples críticos perseguidos o que se mantenían en el exilio desde el cuatrienio de Plutarco Elías Calles o como consecuencia del régimen por él impuesto, conocido coloquialmente como Maximato (1928-1934). Al terminar la tercera década del siglo XX se encontraba en el extranjero un número significativo de desterrados, expulsados y exiliados mexicanos, como José Vasconcelos, José María Maytorena, Roque Estrada, Enrique Bordes Mangel, Juan Sánchez Azcona, Froylán Cruz Manjarrez, Luis del Toro, Rafael Martínez, Antonio I. Villarreal y Victoriano Salado Álvarez y muchos de ellos presionaron de distintas maneras para buscar su retorno.<sup>25</sup>

Es en este contexto, marcado por el conflicto de dimensiones mayores que el Ejecutivo había sostenido, por casi dos años, con el hombre fuerte, Plutarco Elías Calles, al que se sumaba la inestabilidad originada desde 1928 provocada por el asesinato de Álvaro Obregón; el clima de constantes levantamientos de los caudillos militares agravado por una sangrienta Guerra Cristera —que volvió a incendiar a la mayoría de los estados del centro del país, con manifestaciones intensas en el Bajío y cuyas secuelas no dejarían de expresarse sino hasta 1929—, pero también y sobre todo, el peso crítico del exilio de los vasconcelistas después del fraude electoral de 1929. No de otra manera puede valorarse el “considerando” que hacía el propio presidente Lázaro Cárdenas sobre dichos acontecimientos:

En las disputas políticas y en los trastornos civiles consiguientes, muchos mexicanos cometieron delitos de rebelión, asonada o motín, al calor de la pasión política y del error o ceguera partidista; de modo que algunos de ellos sufren prisión y otros se encuentran prófugos de la justicia. Y ante las circunstancias en que delinquieron, se impone la necesidad de que se les reivindique socialmente, incorporándolos a la comunidad nacional; pues es ineludible deber del Gobierno de la Revolución convertir a los factores de disolución social, en elementos de orden y de trabajo, en bien de la República. La importancia de esta medida puede valorizarse con mencionar el hecho de que a

<sup>25</sup> La lista es interminable, recomiendo a los interesados la consulta del artículo de Fernando S. Alanís Enciso, “De factores de inestabilidad nacional a elementos de consolidación del Estado posrevolucionario: los exiliados mexicanos en Estados Unidos, 1929-1933”, pp. 1155-1205.

partir de 1922 se han abierto tres mil ochocientas cuarenta y una averiguaciones por esos delitos, las cuales comprenden a más de diez mil individuos sujetos a proceso.<sup>26</sup>

La amnistía decretada por el general Lázaro Cárdenas en 1937, que indudablemente buscó beneficiar y favorecer el regreso de los exiliados,<sup>27</sup> tenía también un claro mensaje dirigido a hacer saber el fin de las persecuciones políticas, la extinción de cualquier responsabilidad penal que pudiera asociarse con las causas del exilio, el perdón a los críticos y a la disidencia y aunque el regreso fue paulatino, muchos de estos líderes intelectuales y críticos se reintegraron nuevamente, de diferentes maneras, a la vida en México. Este es el espíritu de los diez artículos contenidos en dicha Ley, que amnistió a los militares y civiles procesados o sentenciados que hubiesen cometido el delito de rebelión, en cualquiera de sus grados, ya sea como autores, cómplices o encubridores (Artículo 1º) y fue expreso el perdón y la conciliación con los civiles penalmente responsables de los delitos de rebelión, sedición, asonada o motín cometidos con anterioridad a la fecha en la que entró en vigor la ley, artículo 2º.<sup>28</sup>

#### **II.4. La Ley de Amnistía de Manuel Ávila Camacho**

Apenas tres años después, con motivo de la sucesión presidencial de 1940, Juan Andreu Almazán, candidato a la Presidencia de la República por el Partido Revolucionario de Unificación Nacional (PRUN) y considerado de derecha, así como sus simpatizantes, fueron violentamente reprimidos el mismo día de las elecciones (7 de julio) en las casillas y en las filas de los electores. El responsable, un cacique cercanísimo a los generales posrevolucionarios, Gonzalo N. Santos, comandó gavillas de pistoleros armados con ametralladoras, originando más de 150 muertos en la Ciudad de México, bastión Almazanista (por cierto, este y otros de sus crímenes quedaron impunes y, de hecho, fue premiado con la gobernatura del estado de San Luis Potosí de 1943 a 1949). El Almazanismo quedó proscrito y sus simpatizantes perdieron sus

<sup>26</sup> Ley de Amnistía publicada el 10 de febrero de 1937.

<sup>27</sup> *Vid.*, el trabajo de Miguel A. Grijalva Dávila, “De factores de disolución social a elementos de orden y trabajo. Los exiliados de la revolución mexicana y la amnistía cardenista, 1923-1937”.

<sup>28</sup> *Vid.*, el articulado completo en: en la Ley de Amnistía, publicada el 10 de febrero de 1937.

puestos en la administración pública y fueron políticamente perseguidos.<sup>29</sup> El 27 de diciembre de 1940, el presidente de la República, Manuel Ávila Camacho firmó una iniciativa de amnistía que buscó otorgar el perdón a “quienes expresaron su rechazo a las convulsas elecciones presidenciales de ese año”<sup>30</sup> y para quienes cometieron diversos delitos “vinculados con la búsqueda del poder político”.<sup>31</sup>

La Ley constaba de ocho artículos, pero carecía de “considerandos” y a pesar de ser una copia casi fiel de la Ley anterior, su contenido fue claro al extinguir la acción penal y las sanciones impuestas —con excepción de las obligaciones relacionadas con la reparación del daño— tanto a los civiles, como a los militares que con anterioridad a la vigencia de la ley hubiesen sido penalmente responsables como autores, cómplices o encubridores de los delitos de rebelión, sedición, asonada o motín.<sup>32</sup> Ese es el análisis que sobre la misma realizaron tanto en Ministro en Retiro de la Suprema Corte José, Ramón, como el Doctor en Historia y profesor del Colegio de México, Ariel Rodríguez; ellos señalan que:

La ley de [sic] 31 de diciembre de 1940 sería mucho más acotada que la de 1937, pero acaso más urgente. De manera directa se dirigió a restañar las heridas de la elección presidencial de ese verano y a resarcir las divisiones que dejó en una parte de la sociedad mexicana, especial en las clases medias y en algunas regiones del país. Cómo es sabido, la candidatura de Juan Andrew Almazán recogió el descontento de los grupos anticardenistas, unos ofendidos por las reformas y los vocabularios políticos del periodo, y otros por lo que era quizá el talón de Aquiles del sistema político: una legislación electoral

<sup>29</sup> La historia, sumamente interesante, puede consultarse en múltiples fuentes, de las cuales, recomiendo las extensas, *vid.*, Gonzalo N. Santos y Gastón Santos, *Memorias*. Para los propósitos del presente trabajo sugiero la lectura del artículo de: Cossío Díaz y Rodríguez Kuri, *op. cit.*, pp. 1783-1789.

<sup>30</sup> De los pocos trabajos analíticos de la amnistía de Ávila Camacho, este es único argumento encontrado. Dicho razonamiento se encuentra, coincidentemente, en la “exposición de motivos” del Decreto por el que se abroga la Ley de Amnistía, publicada el 28 de septiembre de 1978, p. 3.

<sup>31</sup> Así expresan José R. Cossío y Ariel Rodríguez Kuri los motivos atribuidos a la Ley de Amnistía decretada por Lázaro Cárdenas, y al dar cuenta de la decretada por Ávila Camacho, señalan que fue “algo semejante (...) tanto en estructura como en contenidos”. Lo que cambió entre una y otra fue el “sujeto” beneficiado. Cossío Díaz y Rodríguez Kuri, *op. cit.*, p. 1785.

<sup>32</sup> La Ley fue promulgada el día 31 de diciembre de 1940 y entró en vigor el mismo día de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, lo cual ocurrió el mismo 31.

federal que databa de 1918 y que no había sido objeto de ninguna reforma sustancial en tiempos recientes.<sup>33</sup>

## II.5. La Ley de Amnistía de José López Portillo

El 28 de septiembre de 1978, el entonces Presidente de la República José López Portillo, decretó una Ley de Amnistía para beneficiar a todas aquellas personas en contra de quienes se hubiere ejercitado acción penal ante los tribunales de la federación o ante los tribunales del Distrito Federal en materia de fuero común por los delitos de sedición<sup>34</sup> o por haber estado involucrados en la “invitación, instigación o incitación” a la rebelión o conspiración, habiéndose cometido por parte de grupos u organizaciones e impulsados por móviles políticos con el propósito, según se decía en dicha ley, de alterar la vida institucional del país siempre y cuando no hubieran sido en contra de la vida, la integridad corporal, el terrorismo o el secuestro.

Como parte de los beneficios contemplados, en uno de sus artículos se señalaba que podrían beneficiarse de la misma aquellos individuos que se encontraran sustraídos de la acción de la justicia siempre y cuando entregaran todo tipo de instrumentos, armas u otros objetos empleados en la comisión de los delitos ya antes señalados.<sup>35</sup>

Como el lector ha de saber, antecedentes de movimientos armados siempre han estado presentes en la historia mexicana, sin embargo, después de

<sup>33</sup> Cossío Díaz y Rodríguez Kuri, *op. cit.*, p. 1786.

<sup>34</sup> Tanto el delito de sedición, como los de asonada, motín o rebelión, formaron parte del catálogo de los delitos políticos, fueron derogados del Código Penal Federal (CPF) el 29 de julio de 1970, cuando se suprimió el Título Segundo denominado “Delitos contra la seguridad interior de la nación” que los incluía en los artículos 142 a 145 Bis.

En su lugar, actualmente permanecen como delitos de carácter político los tipos penales de Rebelión, Sedición, Motín y el de Conspiración para cometerlos, todos incluidos en el Libro Segundo, Título Primero, sistematizado como Delitos contra la seguridad de la nación, que además contempla a los delitos de Traición a la Patria, Espionaje, Terrorismo y Conspiración. (se respetaron las mayúsculas iniciales de la redacción del CPF).

El que de plano desapareció fue el de sedición, no en balde su demanda de derogación formó parte del pliego de peticiones del movimiento estudiantil-cultural de 1968, que sostuvo como exigencia la derogación de los artículos 145 y 145 Bis del CPF, recordemos que fue la argucia legal para encarcelar y mantener en prisión por largos años a cientos de mexicanos que participaron en la protesta social (Ferrocarrileros, Maestros, Médicos, Activistas y militantes de la izquierda).

<sup>35</sup> La Ley fue promulgada el día 27 de septiembre del año 1978 y entró en vigor el mismo día de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, lo cual ocurrió el 28 de septiembre, puede consultarse el texto íntegro de la Ley en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de septiembre de 1978.

la represión al movimiento estudiantil-cultural de 1968 que buscó ampliar los márgenes para la participación política de amplios sectores de mexicanos que no se sentían representados en las vías establecidas por el partido hegemónico de entonces (PRI) y después de la artera represión del 10 de junio de 1971, varios miles de mexicanos, principalmente jóvenes urbanos con cierto grado de ilustración y sectores radicalizados de movimientos campesinos, principalmente en los Estados de Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Veracruz y Oaxaca, optaron por la transformación del régimen político mexicano por medio de la lucha armada.

La amnistía de José López Portillo iba destinada a los militantes y activistas que se habían sumado a ella. De esa misma línea de argumentación es la reflexión que hacen José Ramón Cossío y Ariel Rodríguez Kuri, quienes señalan que:

La Ley de Amnistía de septiembre de 1978 fue uno de los dos mensajes políticos fundamentales que el gobierno de José López Portillo transmitió a la sociedad mexicana; el otro fue una reforma electoral a través de la Ley de organizaciones políticas y procesos electorales, aprobada por el Congreso en diciembre de 1977, la más importante desde la decretada por Manuel Ávila Camacho en 1946. A diferencia de las dos leyes precedentes, ésta vino acompañada de una reforma electoral que abrió la competencia en las urnas a partidos y organizaciones hasta entonces envueltos en la indefinición jurídica de los partidos “sin registro”. Dos ejemplos claros de qué significó esa reforma fue la aparición en las boletas electorales de 1979 del Partido Comunista y del Partido Demócrata, cara política de la añeja Unión Nacional Sinarquista. La normalización de la vida política, tal como la plantearon el presidente López Portillo y su secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, atacó dos caras del problema: la legalización de unas oposiciones hasta ese entonces excluidas y la amnistía para los actores de formas violentas de disidencia.<sup>36</sup>

La amnistía de José López Portillo benefició a las personas a las que se les hubiesen formulado cargos en Tribunales de la Federación, o del Distrito

<sup>36</sup> Cossío Díaz y Rodríguez Kuri, *op. cit.*, p. 1798.



Federal en materia de fuero común, por los delitos de sedición, rebelión y conspiración, “formando parte de grupos e impulsados por móviles políticos”, siempre y cuando no se tratase de delitos contra la vida, la integridad corporal, terrorismo o secuestro, artículo 1º; los sustraídos de la acción de la justicia acusados por los delitos anteriores debían entregar las armas e instrumentos empleados para la comisión de esas conductas si querían beneficiarse del perdón, artículo 2º; la amnistía alcanzaba a las personas consideradas de baja peligrosidad que hubiesen intervenido en la comisión de los delitos contra la vida, la integridad corporal, terrorismo o secuestro, artículo 3º.<sup>37</sup>

## II.6. La Ley de Amnistía de Carlos Salinas de Gortari

Tras el levantamiento del primero de enero de 1994 por parte del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) —cuyas tropas, principalmente indígenas, atacaron y ocuparon las presidencias municipales de San Cristóbal de las Casas, Las Margaritas, Ocosingo y Altamirano, en Chiapas, justo el mismo día que entraba en vigor el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLC)— y sus efectos políticos, sociales y propagandísticos de profundas y devastadoras repercusiones nacionales e internacionales, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari otorgó a los insurgentes carácter de fuerza beligerante y luego de diez días de combate, después de un cese unilateral de las hostilidades del ejército mexicano,<sup>38</sup> decretó una amnistía el 22 de enero de ese año.

De manera concreta, en su Artículo primero, la Ley propuso otorgar el perdón y beneficiar a “todas las personas en contra de quienes [se haya] ejercitado (...) acción penal ante los tribunales del orden federal, por los delitos cometidos con motivo de los hechos de violencia (...), suscitados en varios municipios del Estado de Chiapas del día primero de enero de mil novecientos noventa y cuatro al día veinte del mismo mes y año, a las quince horas.” En su artículo segundo, la Ley también propuso beneficiar a esas personas, siempre y cuando la amnistía se condicionara a la “entrega de rehenes y de todo tipo

<sup>37</sup> La Ley de Amnistía constó de siete artículos más los transitorios. Texto íntegro en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de septiembre de 1978.

<sup>38</sup> El impacto causado por el alzamiento fue considerado como descomunal y luego de los combates desiguales pero que mostraron la determinación para hacerse presentes y para implantar sus demandas, Salinas de Gortari evitó “un baño de sangre mayúsculo” y decretó la Ley de Amnistía, de acuerdo con Cossío Díaz y Rodríguez Kuri, *op. cit.*, p. 1805.



de armas, explosivos, instrumentos, u otros objetos empleados en la realización de los mismos”.<sup>39</sup>

Después de una atenta lectura, puede observarse que, a diferencia de los otros ordenamientos comentados, la Ley de 1994 no se refiere a tipos penales específicos concretos sino a “los delitos” cometidos por las personas con motivo del alzamiento zapatista y delimitados a la fecha y al horario establecidos. También llama la atención que la amnistía deje sin efecto la acción penal por los delitos cometidos, pero, a diferencia de otras, admita la posibilidad, “subsistente”, de emprender acciones por responsabilidad civil y por reclamos de derechos de aquellas personas afectadas que pudieran reclamarlos.

Es menester recordar que, si bien la Ley de 1994 concedió amnistía a autores, cómplices y participantes de delitos cometidos por los alzados en armas con motivo de la rebelión y buscó iniciar un proceso de reconciliación y de justicia transicional, éste se vio seriamente cuestionado por el permanente hostigamiento militar en las zonas de influencia del EZLN —hasta establecer un cerco férreo— y por lo que ha sido considerado como una traición del propio Presidente Zedillo a las condiciones establecidas para el diálogo con los rebeldes;<sup>40</sup> el día 9 de febrero de 1995 se anunciaron, de manera sorpresiva, el libramiento de órdenes de aprehensión contra personas identificadas como dirigentes del grupo guerrillero, se reveló públicamente la identidad del Subcomandante Marcos, se confiscaron arsenales de armas destinadas al EZLN en la Ciudad de México y en el Estado de Veracruz y se lanzó una ofensiva militar —con la intención de aprehender a los principales dirigentes de la guerrilla— para ingresar a las zonas controladas por el EZLN. Sin embargo, la estrategia falló, el repudio nacional y mundial a la solución militar logró concitar una amplia simpatía a la que se adhirieron intelectuales locales

<sup>39</sup> La Ley de Amnistía, constó de cuatro artículos más los transitorios, fue promulgada el 21 de enero de 1994 y entró en vigor el mismo día de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, lo cual ocurrió el 22 de enero.

<sup>40</sup> Unos pocos días antes de que tomara posesión el presidente electo Ernesto Zedillo Ponce de León, le había escrito, en correspondencia privada, al Subcomandante Marcos lo siguiente: “Reitero que como ciudadano y como futuro Presidente de la República, solo creo en el dialogo, la negociación, la comprensión mutua, la buena fe y el amor a México para llegar a una solución real, permanente y justa.”, el día 16 de noviembre, después de un intercambio epistolar, el futuro Presidente le reiteró su deseo de buscar la conciliación, en una parte de su carta a Marcos le expresó que: “Es genuino mi deseo de que exista una solución justa sin transitar por la violencia”. *Cfr.* cartas del 1º y del 16 de noviembre de 1994, Guadalupe Ponce, “Cartas Ernesto Zedillo-Subcomandante Marcos y el EZLN, a 30 años de distancia”.

y extranjeros muy destacados e influyentes. Como consecuencia del fracaso de la vía militar, el 11 de marzo de 1995, ya bajo la administración del nuevo Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León,<sup>41</sup> se promulgó la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz digna en Chiapas.<sup>42</sup>

## ***Fuentes de consulta***

### ***Bibliográficas***

- Castro Martínez, Pedro. *Adolfo de la Huerta y la Revolución Mexicana*. México, INEHRM/UAM-Iztapalapa, 1992. [https://www.inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Adolfo\\_dela\\_Huerta\\_rev.pdf](https://www.inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Adolfo_dela_Huerta_rev.pdf),
- Córdova, Arnaldo. *La lucha de las tendencias en el Constituyente de 1917 y las tareas actuales para la reforma democrática del Estado*. Ediciones de Cultura Popular, México, 1984.
- Dulles, John F. *Ayer en México. Una crónica de la Revolución, 1919-1936*. México, FCE 1977.
- Guzmán Esparza, Roberto. *Memorias de Don Adolfo Huerta. Según su propio dictado*. México, Ediciones Gúzman, INEHRM, 2020. [https://inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Memorias\\_DonAdolfo\\_dela\\_Huerta.pdf](https://inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Memorias_DonAdolfo_dela_Huerta.pdf)
- Santos, Gonzalo N. y Gastón Santos. *Memorias*. Grijalbo, México, 1986.
- Urbina Sebastián, Edgar. “Entrada de las fuerzas constitucionalistas a la Ciudad de México”. *El Triunfo del Constitucionalismo*. México, Biblioteca Constitucional del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM), 2015, pp. 171-181.

### ***Electrónicas***

- Fundación Josep Carreras contra la leucemia. “Indulto”. *Guías jurídicas*. [https://guiasjuridicas.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAD-VQ0W7CMAz8m7xtosCEeMgLBWII2zSVatqr25o2Whp3scvIvn5uGZGi5Oy73D-nfI8ZU4IVsxJoC1a53GIQMp0Ah9baMIxqBiu3CQC0j-D3Vdr3aTshdsIRKOxQbjL-tkl0ZIwBfINnvarAx39PMGF9eCOAo7iLf3XNPYw-diWtlyu96YC0ZWgvlwrbqj-6VzbveiWGx-YHecUJJI\\_qrQi-ir3-b3up2zTtUwD2lcUuMECQovaY4RYd--gQMOP\\_](https://guiasjuridicas.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAD-VQ0W7CMAz8m7xtosCEeMgLBWII2zSVatqr25o2Whp3scvIvn5uGZGi5Oy73D-nfI8ZU4IVsxJoC1a53GIQMp0Ah9baMIxqBiu3CQC0j-D3Vdr3aTshdsIRKOxQbjL-tkl0ZIwBfINnvarAx39PMGF9eCOAo7iLf3XNPYw-diWtlyu96YC0ZWgvlwrbqj-6VzbveiWGx-YHecUJJI_qrQi-ir3-b3up2zTtUwD2lcUuMECQovaY4RYd--gQMOP_)

<sup>41</sup> Publicado el 11 de marzo de 1995 en el *Diario Oficial de la Federación*.

<sup>42</sup> Esta ley, junto con la creación de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), permitió la firma de los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena en 1996. Estos acuerdos, aunque no fueron implementados plenamente, constituyeron un paso crucial hacia el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y la búsqueda de una solución pacífica al conflicto.

TTgI\_BwnXzdOWlxVp7BM\_6zd6OIBqoknGZsaq\_nHgRz8Bia-yg9XFV-cr9Y0r-Mm9nPqh2yxXBsYBp8K8vobM3cgvvsvfQw6RRkbN\_gemdiBdhAEAAA==WKE (consultado el 19 de febrero del 2025).

García Sánchez, Javier. “Llamar a las cosas por su nombre”. *Diario de Ferrol*, 12 de octubre de 2023. <https://www.diariodeferrol.com/articulo/opinion/llamar-cosas-nombre-4472028> (consultado el 8 de febrero del 2025).

Memoria Política de México. “1915 Decreto de amnistía al ocupar la Ciudad de México. Pablo González”. 11 de junio de 1915. <https://memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1915-DA-VC-PG.html#:~:text=Se%20concede%20amplia%20amnist%C3%ADa%20a,la%20promulgaci%C3%B3n%20de%20este%20decreto,> consultado el 26 de febrero del 2025.

México es cultura. “11 de julio de 1915: entrada del Ejército Constitucionalista a la Ciudad de México”. 11 al 31 de julio de 2016. <https://www.mexicoescultura.com/actividad/153505/11-de-julio-de-1915-entrada-del-ejercito-constitucionalista-a-la-ciudad-de-mexico.html> (consultada el 26 de febrero del 2025).

Ponce, Guadalupe. “Cartas Ernesto Zedillo-Subcomandante Marcos y el EZLN, a 30 años de distancia”. *La Silla Rota*, 27 de diciembre de 2024. <https://lasillarota.com/p/institucional/quienes-somos.html> (consultada el 9 de marzo del 2025).

Real Academia de la Lengua Española. “Amnistía”. *Diccionario de la Lengua Española*. <https://dle.rae.es/amnist%C3%ADa> (consultado el 8 de febrero del 2025).

## **Hemerográficas**

Alanís Enciso, Fernando Saúl. “De factores de inestabilidad nacional a elementos de consolidación del Estado posrevolucionario: los exiliados mexicanos en Estados Unidos, 1929-1933”, *Historia Mexicana*, Núm. 4, Vol. LIV, abril-junio, 2005.

Cervantes Sánchez, Briceida y Mateo Mancilla-Moya. “Sobre la Ley de Amnistía y la justicia transicional”. *Revista Mexicana de Ciencias Penales*, Núm. 16, Vol. 5, 2022.

Cossío Díaz, José Ramón y Ariel Rodríguez Kuri. “Amnistías e historia política: huellas y problemas en el siglo XX”, *Revista Historia Mexicana*. Núm. 4, Vol. 71, abril-junio del 2022.

Grijalva Dávila Miguel Ángel. “De factores de disolución social a elementos de orden y trabajo. Los exiliados de la revolución mexicana y la amnistía cardenista, 1923-1937”, *Revista de Historia y Ciencias Sociales*, No. 114, 5 de diciembre de 2022. <https://secuencia.mora.edu.mx/Secuencia/article/view/1904/2400> (consultada el 12 de febrero del 2025).

Ortiz Ahlf, Loreta. “La propuesta de amnistía de AMLO: algunas precisiones”. *Revista Nexos*, 16 de mayo de 2018. <https://seguridad.nexos.com.mx/la-propuesta-de-amnistia-de-amlo-algunas-precisiones/>

Sancho Guevara, María Gabriela. “Leyes de amnistía: comisión y corte interamericanas de derechos humanos”. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos*, Núm. 7, Vol. 7, Año 7, 2007. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r28160.pdf> (consultado el 10 de febrero del 2025).

## ***Legislación***

Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 5 de febrero de 1917 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 15 de octubre de 2025.

Decreto por el que se abroga la Ley de Amnistía, publicada el 28 de septiembre de 1978, publicado el 27 de enero de 2015 en el *Diario Oficial de la Federación*. [https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog\\_leg/222\\_DOF\\_27ene15.pdf](https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/222_DOF_27ene15.pdf) (consultado el 1 de marzo del 2025).

Ley de Amnistía, publicada el 10 de febrero de 1937 en el *Diario Oficial de la Federación*. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4517639&fecha=10/02/1937&cod\\_diario=192427](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4517639&fecha=10/02/1937&cod_diario=192427) (consultado el 23 de febrero del 2025).

Ley de amnistía, publicada el 31 de diciembre de 1940 en el *Diario Oficial de la Federación*. [https://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4565924&fecha=31/12/1940&cod\\_diario=195414](https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4565924&fecha=31/12/1940&cod_diario=195414) (consultada el 24 de febrero del 2025).

Ley de amnistía, publicada el 28 de septiembre de 1978 en el *Diario Oficial de la Federación*. [https://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4732307&fecha=28/09/1978&cod\\_diario=203937](https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4732307&fecha=28/09/1978&cod_diario=203937) (consultada el 23 de febrero del 2025).

Ley de amnistía, publicada el 22 de enero de 1994 en el *Diario Oficial de la Federación*. [https://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4662759&fecha=22/01/1994&cod\\_diario=200824](https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4662759&fecha=22/01/1994&cod_diario=200824) (consultada en 25 de febrero del 2025).

Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz digna en Chiapas, publicada el 11 de marzo de 1995 en el *Diario Oficial de la Federación*. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4870662&fecha=11/03/1995&cod\\_diario=209027](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4870662&fecha=11/03/1995&cod_diario=209027), (consultada el 8 de marzo del 2025).

# Los derechos de las mujeres como proceso histórico. Su reconocimiento en el contexto revolucionario

Rosa María Álvarez González\*

## **Resumen:**

El presente trabajo es un acercamiento al análisis de los derechos de las mujeres como proceso histórico, enfoque a través del cual se busca abonar al conocimiento y comprensión de su origen, la constante resistencia que su reconocimiento y goce han tenido y, por tanto, la necesidad que ha existido en diferentes momentos históricos de amplificar los sentidos que las normas tienen respecto de las mujeres, sin que, hasta nuestros días, logren permear sus contenidos en el ideario colectivo ni en el judicial en detrimento del avance social de las mujeres. Para lo anterior, sitúo este análisis en el momento en el cual surge el texto constitucional vigente, analizando la situación y participación de las mujeres en el marco de la negativa de la ciudadanía.

## **Abstract:**

*This paper is an approach to the analysis of women's rights as a historical process. It seeks to contribute to the knowledge and understanding of their origin, the constant resistance that their recognition and enjoyment have had and, therefore, the need that has existed at different historical moments to amplify the meanings that the norms have with respect to women, without, to this day, managing to permeate their contents in the collective imagination or in the judicial system to the detriment of the social advancement of women. To do so, we start from the moment in which the current constitutional text emerged and analyze the situation that women went through after the refusal of the citizens.*

**Sumario:** Introducción / I. La etapa revolucionaria, la Constitución de 1917 y la negación de la ciudadanía para las mujeres / II. Los derechos laborales de las mujeres / III. El ámbito familiar / IV. Los movimientos feministas en México y su importancia en la conquista de derechos para las mujeres / V. El reconocimiento constitucional de los derechos políticos de la mujer y la igualdad jurídica / VI. Reflexiones finales / Fuentes de consulta

\* Doctora en Derecho por la Universidad de Salamanca, Coordinadora del Núcleo Multidisciplinario sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

## Introducción

El presente documento es un acercamiento a lo que denomino proceso histórico de construcción de los derechos de las mujeres, considerando que sigue siendo un reto el tránsito entre los significados de los derechos de las mujeres y la aplicación cabal de la perspectiva de género.

En este sentido, es preciso mencionar que, si bien se ha dado ya un amplio estudio en torno al género y el feminismo ha acercado este conocimiento a través de las llamadas *Olas*, las situaciones que motivan el origen de todo el andamiaje normativo para las mujeres continúa siendo relativamente conocido en el ámbito jurídico.

En efecto, desde estos estudios se ha analizado la muy naturalizada división sexual, evidenciando cómo la sociedad se ha organizado a partir de *dualidades*, en las cuales el sexo femenino ha quedado relegado en relación al sexo masculino,<sup>1</sup> sin que las luchas sociales que lograron la emancipación de las personas con respecto al poder opresor operante en el momento las hayan alcanzado, pues, en el caso de las mujeres, ese poder se ejerce en lo cotidiano, en lo que se vive a través de roles socialmente atribuidos a mujeres y hombres.

En este contexto, es necesario identificar que los derechos de las mujeres son conquistas históricas, conocer esto es fundamental en la defensa y protección de estos derechos que han sido arrancados no sólo al poder público, sino a la sociedad misma.

Por tanto, es importante conocer la lucha de las mujeres por sus derechos, misma que ha tenido un proceso particular, a partir de las limitaciones expresas para acceder a los derechos reconocidos para las personas en diferentes momentos de la historia.

Para lo anterior, este documento parte del acercamiento a la etapa revolucionaria de la cual surge la Constitución de 1917, destacando la negación de la ciudadanía para las mujeres; pero que, no obstante, sí reconoció en los derechos laborales de las mujeres un aspecto que es fundamental para alcanzar su emancipación; en este contexto se analizan de manera crítica los cambios en el ámbito familiar, al que se liga a la mujer de forma tradicional; para posteriormente, dar paso al estudio de los movimientos feministas en México y su importancia en la conquista de derechos para las mujeres en el país, finalmen-

<sup>1</sup> Francés Olsen, "The sex of law", p. 691.

te, se aborda la importancia del reconocimiento constitucional de los derechos políticos de la mujer y la igualdad jurídica frente al hombre, como esa única exigencia que sobrevivió al paso de los años.

## ***I. La etapa revolucionaria, la Constitución de 1917 y la negación de la ciudadanía para las mujeres***

Los movimientos revolucionarios surgen bajo consignas derivadas de injusticias sociales que enfrentaron las personas en determinado tiempo en una sociedad, surgen así los derechos civiles y políticos, en un primer momento, así como estos derechos, al avanzar los años y cambiar los modelos de producción económica, en el caso de la Revolución mexicana esas consignas de corte social son alzadas por los caudillos en diversas partes del territorio nacional.<sup>2</sup>

La Revolución mexicana fue caldo de cultivo para la movilización y participación de las mujeres, alentadas por sectores progresistas de la dirigencia política. No obstante, a su término, en el reparto político, tales movimientos se olvidaron de las mujeres.

En la etapa que se vivía la Revolución en México, los movimientos feministas comienzan a tener impacto en nuestro país, es en este contexto, como ya se mencionó, en el que se realizan en México el primer y segundo Congreso Feminista en Yucatán en 1916.

Las causas que dieron origen al movimiento revolucionario hicieron de este momento histórico un episodio reconocido por tener como banderas el combate a la injusticia social; a la servidumbre feudal; a la vejación radical; al trato dado al pueblo al que no se le consideraba como gente de razón y como tal eran tratados; al oneroso costo de la vida; a la constante afrenta al campesino y su familia, particularmente a las mujeres, sometidas a violencia sexual; a la carencia absoluta de patrimonio; a la ignorancia a la que se sumía al pueblo; al despojo de la tierra; al agravio y trato humillante, en la milicia y en las cárceles; a la burla y escarnio en los comicios; al trato a la clase obrera; a los niños explotados; a la represión; a la nula libertad de pensamiento, sumado

<sup>2</sup> Jesús Silva Herzog, *Breve historia de la Revolución Mexicana. Los antecedentes y la etapa maderista*, pp. 20 y ss.

al clima de terror, a través del reclutamiento forzado; a la segregación; a la consigna de desprecio; al ultraje desde el nacimiento a través de las distinciones normativas hechas en torno a los llamados hijos espurios; al ataque a la disidencia, en general<sup>3</sup> razones más que suficientes para que el movimiento nutriera sus ejércitos precisamente del pueblo.

En esta etapa la participación de la mujer en el quehacer público fue indiscutiblemente activa, como precursoras del movimiento revolucionario, fuera y dentro del campo de batalla, como líderes e innegablemente en su mayoría como soldaderas.

Cada mujer, al igual que cada hombre, participó desde su trinchera como miembro de esta nación en un proyecto de justicia común.

Sin embargo, al recogerse las demandas sociales en la Constitución de 1917, en el Constituyente la negativa a reconocer los derechos políticos de las mujeres fue abierta, con el argumento de su falta de capacitación y de interés para participar en la vida pública, con lo que, quedó de manifiesto que “la diferencia de sexos determina la aplicación de las actividades”.<sup>4</sup>

Así, en el Constituyente se consideró que el estado mismo de la sociedad en aquel momento no había salido “del círculo del hogar doméstico”, ni mucho menos existía desvinculación de los “miembros masculinos de la familia”, más aún, la ruptura de la “unidad de la familia” no había llegado a la sociedad mexicana, considerando que eso es lo que sucede con el “avance de la civilización”, por tanto, se concluía que las mujeres no sentían la necesidad de participar en los asuntos públicos como lo demuestra la falta de todo movimiento colectivo en ese sentido”.<sup>5</sup>

A través de estas palabras que han quedado plasmadas en los Debates del Constituyente, se puede observar cómo el sexo y las actividades atribuidas socialmente a éste, anularon la posibilidad de que las mujeres tuvieran el acceso a la ciudadanía, razones discriminatorias ante escenarios en los que, tanto hombres como mujeres se encontraban construyendo su propia identidad ciudadana.

Es precisamente en dichos debates que se da cuenta de la acción destacada de mujeres que, al lado de los hombres, participaron de distintas maneras

<sup>3</sup> Ángeles Mendieta Alatorre, *La dignidad humana y las causas morales de la Revolución*, p. 132.

<sup>4</sup> INEHRM, *Congreso constituyente 1916-1917, Diario de debates*, p. 830.

<sup>5</sup> *Id.*



en la lucha armada, no obstante, mientras se reconoce a los grandes hombres ilustres, las circunstancias sociales condenaron a las mujeres al anonimato, de ahí que se trate en realidad de una palpable injusticia de discriminación por razón de sexo.

De acuerdo con el propio Constituyente “el hecho de que algunas mujeres excepcionales tuvieran las condiciones necesarias para ejercer satisfactoriamente los derechos políticos no fundaba la conclusión de que éstos debían concederse a las mujeres como clase”.<sup>6</sup> Estos debates nos muestran la resistencia al cambio en el tratamiento normativo hacia la mujer.

Aun así, la lucha de las mujeres trabajadoras, como parte del movimiento obrero, logra el reconocimiento de derechos para las mujeres en las relaciones laborales en la Constitución de 1917.

## ***II. Los derechos laborales de las mujeres***

Como se ha señalado, pese a la negativa de reconocer los derechos políticos de la mujer, existe una gran batalla que se ganó en el Constituyente de 1917 y que forma parte fundamental de este proceso histórico de reconocimiento: los derechos de la mujer trabajadora.

En este caso, nuevamente se está frente a una situación particular con relación a otro tipo de derechos.

Se ha debatido ampliamente si es apropiado referirse a las mujeres como una clase social. En este sentido, conviene señalar que los derechos laborales tienen su origen en las luchas de la clase trabajadora. En cambio, los derechos de las mujeres derivan principalmente de las implicaciones sociales y jurídicas que ha tenido la diferencia sexual. Por ello, en lugar de hablar de clase, se ha preferido utilizar el concepto de género, entendido como una construcción social que históricamente ha afectado negativamente la posición legal y social de las mujeres.<sup>7</sup>

En este contexto es necesario considerar que la conducta de las mujeres ha estado sometida siempre a un escrutinio social específico y, si bien, el trabajo tampoco estaba abiertamente vedado, esos roles de género implicaban una

<sup>6</sup> *Id.*

<sup>7</sup> Gayle Rubin, “El tráfico de mujeres: notas sobre la ‘economía política’ del sexo”, pp. 35-96.

idea de mujer fuera de la escena pública, así, era mal visto que la mujer trabajara fuera del hogar. Ese ideario poco a poco se va transformando y empieza a aceptarse que las mujeres podían, y de hecho habían colaborado activamente en el desarrollo social. En esta época, es importante identificar cómo la toma de conciencia de la obrera mexicana va asumiendo sus derechos.

La participación de las mujeres en el movimiento obrero sindical rinde sus propios frutos, en el año de 1914, gracias a la conformación de los sindicatos de las Cigarreras de la Compañía Mexicana y el de Costureras de El Palacio de Hierro,<sup>8</sup> pues a través de estas coaliciones logran normas laborales más justas ante su condición de mujer en el ámbito laboral.

En este sentido, vale reflexionar en torno a lo que Mario de la Cueva señala al respecto pues, de acuerdo con este doctrinario, el pensamiento de principios de siglo era en el sentido de que el trabajo de las mujeres debía someterse a una protección especial, en razón de su *menor vigor físico y la necesidad de precaver su moralidad y sus buenas costumbres*.

Así, el dictamen que presentó la Comisión a la asamblea constituyente sobre el artículo 123, señala lo siguiente: “parece de justicia prohibir las labores insalubres o peligrosas y el trabajo nocturno”.<sup>9</sup>

Durante los debates de los Constituyentes en Querétaro se expresó la preocupación de que las mujeres eran más susceptibles a ser explotadas laboralmente en comparación con los hombres. Como respuesta, el artículo 123 estableció la igualdad salarial entre ambos sexos, dejando en claro que, por un mismo trabajo, debía otorgarse el mismo salario, sin permitir distinciones basadas en el sexo o la nacionalidad.<sup>10</sup>

También se implementaron disposiciones específicas para regular el trabajo femenino, especialmente enfocadas en brindar protección durante el embarazo. Estas medidas prohibieron que las mujeres realizaran labores que implicaran un esfuerzo físico excesivo o representaran un riesgo para su salud en ese periodo. Asimismo, se garantizó un descanso de seis semanas antes de la fecha estimada del parto y otras seis semanas posteriores, asegurando su derecho a recibir el salario completo, conservar su puesto y mantener los

<sup>8</sup> Liborio Villalobos Calderón, *Las obreras en el Porfiriato*, p. 44.

<sup>9</sup> Mario de la Cueva, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, pp. 421 y ss.

<sup>10</sup> Artículo 123, fracción VII.

beneficios laborales obtenidos. Además, se reconoció el derecho a la lactancia, otorgando dos pausas diarias de media hora para que las madres pudieran amamantar a sus hijos.<sup>11</sup>

El reconocimiento de normas laborales que protegieran a las mujeres de forma específica, resulta de gran trascendencia para la construcción de un sector de derechos específicos diferenciados por el sexo y, como se observa son producto de la participación de las mujeres en la lucha de clases, lo cual evidencia cómo el sistema *sexo-género* ha atravesado las diversas luchas que ha sorteado la humanidad para el mejoramiento de las condiciones de vida.

### ***III. El ámbito familiar***

Como se ha señalado uno de los argumentos ligados al sexo de las mujeres y que limitó sus derechos fue la dedicación a las actividades domésticas y de cuidado, por lo cual resulta importante considerar que es en la etapa revolucionaria cuando se transforman diversas disposiciones aplicables a la materia familiar, pero al introducirse como una adenda de las regulaciones existentes sus posibilidades reales de transformación positiva para las mujeres se tornaron sumamente lentas y sosegadas.

Los actos a través de los cuales se expiden los decretos que van delineando la introducción del divorcio vincular son actos formalmente revolucionarios. Desde Veracruz, Venustiano Carranza expide los dos decretos que introdujeron el divorcio vincular en pleno periodo revolucionario.

El primero de dichos decretos, de fecha 29 de diciembre de 1914, modifica la Ley Orgánica, de 1874, de las Adiciones y Reformas a la Constitución donde se determinaba la indisolubilidad del matrimonio. El segundo de ellos, de 29 de enero de 1915, reforma el Código Civil para el Distrito Federal para establecer el divorcio vincular, es decir, el que deja a los cónyuges en aptitud de contraer nuevas nupcias.

En este escenario es preciso señalar que en la nueva relación Iglesia-Estado que separó los asuntos civiles de los religiosos se respetaron las costumbres vigentes en las familias mexicanas heredadas de la doctrina católica, mismas que fueron trastocadas con la introducción del divorcio vincular, lo cual generó nuevos desafíos sociales para la mujer.

Tal como ha sucedido en otros momentos de este proceso histórico, es necesario señalar que ante los cambios legales las mujeres han tenido que enfrentar las transformaciones derivadas con los escasos recursos materiales y sociales que su condición le fueron permitidos.

Basta revisar la Exposición de Motivos de esta reforma para evidenciar lo que el matrimonio implicaba. En principio se trataba de una unión definitiva, por lo cual la reforma reconocía que era necesario determinar “los casos excepcionales” en que se debía liberar a los cónyuges de la “obligación de permanecer unidos durante toda la existencia”.<sup>12</sup> De igual forma, se evidencia que, en los casos de ruptura de la relación de pareja, es la mujer la que socialmente lleva el peso real de la nueva situación.

En este documento se puede observar con claridad algo que, con el tiempo, clamaban los propios grupos de mujeres —feministas— en nuestra región en torno a la institución del matrimonio, la situación de la mujer y los hijos, y que sigue siendo una deuda del Estado:

Es bien conocida la circunstancia de que el matrimonio entre las clases desheredadas de este país es excepcional, realizándose la mayor parte de las uniones de ambos sexos por amasiato, que casi nunca llegan a legalizarse, ya sea por la pobreza de los interesados o por temor instintivo de contraer un lazo de consecuencias irreparables, y en estas condiciones es evidente que la institución del divorcio que disuelve el vínculo es el medio más directo y poderoso para reducir a su *mínimum* el número de uniones ilegítimas entre las clases populares, que forman la inmensa mayoría de la nación mexicana, disminuyendo, como consecuencia forzosa el número de hijos cuya condición está actualmente fuera de la ley.<sup>13</sup>

Aunado a lo anterior, es posible identificar la claridad que se ha tenido en torno a una situación de desigualdad estructural y lo que esto significa en la vida de las mujeres:

Es un hecho fuera de toda duda que en las clases medias de México la mujer, debido a las condiciones especiales de educación y costum-

<sup>11</sup> Artículo 123, fracción V.

<sup>12</sup> Ramón Sánchez Meda, *Los grandes cambios en el derecho de familia de México*, pp. 21-22.

<sup>13</sup> Venustiano Carranza, “Ley sobre el divorcio”.

bres de dichas clases, está incapacitada para la lucha económica por la vida, de donde resulta que la mujer cuyo matrimonio llega a ser un fracaso se convierte en una víctima del marido, y se encuentra en una condición de esclavitud de la cual le es imposible salir si la ley no la emancipa desvinculándola del marido.<sup>14</sup>

Según Sánchez Meda, fue Venustiano Carranza quien impulsó de forma anticipada la legalización del divorcio, incluso mientras lideraba uno de los bandos durante la Revolución. Esta decisión respondía, en buena medida, a intereses personales, ya que buscaba facilitar el divorcio de dos de sus ministros: Félix F. Palavicini y Luis Cabrera.<sup>15</sup> Aun así, en la exposición de motivos quedó plasmada la intención de presentar el divorcio como un avance en favor de los derechos de las mujeres, tal como se observa a continuación:

En efecto, en la clase media la separación es casi siempre provocada por culpa del marido, y es de ordinario la mujer quien la necesita, sin que con esto haya llegado a conseguir hasta hoy otra cosa que apartar temporalmente a la mujer del marido, pero sin remediar en nada sus condiciones económicas y sociales, por lo que sin duda el establecimiento del divorcio tendería, principalmente en nuestra clase media, a levantar a la mujer y a darle posibilidades de emanciparse de la condición de esclavitud que en la actualidad tiene.<sup>16</sup>

Con posterioridad, el 9 de abril de 1917, Venustiano Carranza expide la Ley de Relaciones Familiares.

A través de esta norma se realizaron cambios sustanciales en la familia y en el matrimonio, entre ellos: la incorporación a nuestro sistema jurídico del matrimonio disoluble, la igualdad del hombre y la mujer en el matrimonio, pues se suprime la potestad marital, así como la igualdad en el nombre de los hijos nacidos fuera del matrimonio y el régimen de separación de bienes por el de gananciales.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> *Id.*

<sup>15</sup> Ramón Sánchez Meda, *El divorcio opcional*, pp. 27-28; Ana L. García Peña, *Un divorcio secreto en la Revolución mexicana: ¿todo por una jarocho!*

<sup>16</sup> Carranza, *op. cit.*

<sup>17</sup> Para mayor abundamiento *vid.*, Rosa Ma. Álvarez González, *Los derechos de las mujeres y su acceso a una vida libre de violencia*, pp. 34 y ss.

Es importante señalar que, pese a reconocerse en la letra de la norma la invocada igualdad del hombre y la mujer,<sup>18</sup> la misma ley disponía que los derechos y las obligaciones nacidas del matrimonio estaban claramente diferenciados por sexo, esta situación es importante evidenciarla pues el mismo movimiento de mujeres ha sido crítico sobre lo que esa igualdad formal trajo para las mujeres.

De tal forma, se reafirmaba para el marido el papel de proveedor, pues debía alimentos a la mujer y hacer todos los gastos necesarios para el sostenimiento del hogar;<sup>19</sup> mientras que la mujer, solo tenía esa obligación en los siguientes casos: tuviere bienes propios, desempeñare algún trabajo, ejerciere alguna profesión, o tuviere algún comercio. En dichos supuestos la mujer debía contribuir para los gastos de la familia, siempre que la parte que le correspondiera no excediese de la mitad de dichos gastos, a menos que el marido estuviere imposibilitado de trabajar y no tuviere bienes propios, pues entonces, todos los gastos correrían por cuenta de la mujer y se cubrirán con los bienes de ésta.

Aunado a lo anterior, la mujer debía atender todos los asuntos domésticos, estando por ello especialmente encargada de la dirección, cuidado de los hijos y del gobierno, y dirección del servicio del hogar. Como consecuencia de lo mencionado, la mujer sólo podía, obligarse a prestar servicios personales a favor de personas externas, o a servir un empleo, o ejercer una profesión, o a establecer un comercio, solamente con licencia del marido (o en su caso de un juez).

Más que representar un progreso en el reconocimiento de los derechos de la mujer, este cambio refleja una transformación en la manera en que se concebía la separación entre la Iglesia y el Estado. El objetivo fue adaptar el matrimonio civil como una institución legal capaz de generar derechos y obligaciones propias. En este contexto, el Código Civil de 1928 consolidó el divorcio como una figura permanente, estableciendo tanto las causas legales para solicitarlo como la posibilidad de que pudiera llevarse a cabo mediante acuerdo mutuo o por la vía administrativa.

Además del reconocimiento del divorcio, se implementaron otras reformas significativas, como la equiparación legal entre hombres y mujeres dentro del matrimonio. Esto permitió que, al menos en el texto de la ley, ambos tuvieran

<sup>18</sup> Incorporada en el artículo 43.

la misma autoridad y consideración para tomar decisiones relacionadas con la educación, el patrimonio y la gestión de los bienes de los hijos. En ese sentido, tanto el padre como la madre fueron reconocidos con igual derecho a ejercer la patria potestad.

El Código Civil reafirmó como norma general que el esposo debía encargarse de proveer alimentos a la esposa y cubrir los gastos del hogar, mientras que se asignaba nuevamente a la mujer la responsabilidad de gestionar las labores domésticas. No obstante, reformas posteriores introdujeron una mayor equidad al establecer que ambos cónyuges debían contribuir de manera mutua a su manutención, así como a la de los hijos.

De acuerdo con lo señalado en el informe de la comisión redactora del proyecto del Código Civil para el Distrito y los Territorios Federales, mientras se establecían las normas sobre el divorcio, también se reconoció el concubinato, otorgándole ciertos efectos jurídicos en beneficio de la concubina. No obstante, se subrayó que el matrimonio continuaba siendo considerado como la forma “legal y moral” para conformar una familia.

#### ***IV. Los movimientos feministas en México y su importancia en la conquista de derechos para las mujeres***

La participación política de las mujeres es uno de los aspectos más importantes en la construcción de derechos, el advenimiento de la mujer como sujeto político implica la posibilidad de participar de manera activa en la toma de decisiones y, por tanto, en el avance de una sociedad verdaderamente democrática.

Por lo anterior, la lucha por el derecho al voto es esencial, fue éste el que movilizó a las mujeres de forma inmediata una vez que tales derechos fueron alcanzados por los hombres, pero negados a las mujeres.

En México, el naciente movimiento feminista en Yucatán, liderado por Rita Cetina Gutiérrez junto con un grupo de destacadas maestras, impulsó la creación de una de las primeras organizaciones feministas: La Siempreviva. Esta asociación fundó una escuela secundaria que, con el tiempo, se integró al Instituto Literario de Niñas perteneciente al gobierno.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Artículo 42.

<sup>20</sup> Piedad R. C. Peniche Rivero, *La Siempreviva y el instituto literario de niñas: cuna del feminismo mexicano 1846-1908. Orígenes de la educación femenina en Yucatán*.

Como parte de las actividades impulsadas por esta organización, surgió una nueva generación de maestras comprometidas con la educación, quienes llevaron su labor docente no solo a la capital y a las principales ciudades, sino también a las escasas haciendas que contaban con escuelas para los hijos de los trabajadores del campo.<sup>21</sup>

Con el inicio del siglo XX, las mujeres mexicanas comienzan a *aspirar*<sup>22</sup> a participar activamente en contra de la dictadura de Porfirio Díaz. Lo anterior llevó a la formación de asociaciones impulsadas por las mujeres para unirse y participar activamente en la vida política a través de la creación de clubes. Un ejemplo destacado ocurrió en San Luis Potosí, donde en 1900 se fundó el Club Liberal Ponciano Arriaga, con el propósito de hacer frente al régimen porfirista. Esta organización logró establecer distintas secciones en diversas regiones del país, incluyendo agrupaciones femeninas de respaldo como el Club Liberal de Señoras y Discípulas de Juárez, en Veracruz y el Club Liberal de Señoras y Señoritas Antoniana Nava, en Matehuala, San Luis Potosí.

Además, otras mujeres tomaron otro tipo de acciones, como la publicación de periódicos, entre ellos: *La Corregidora*, *Vésper*, *La Protesta Nacional*, *El hogar*, *El Látigo Justiciero*, el semanario *La voz de la mujer*, así como la revista *La Mujer Mexicana*, todos dirigidos por mujeres.<sup>23</sup>

Cabe señalar que, en este escenario, el anhelado principio de igualdad se formula en el Programa del Partido Liberal Mexicano y Manifiesto a la Nación suscrito por los dirigentes del Partido Liberal Mexicano y encabezado por Ricardo Flores Magón en 1906.

Ese mismo año se crearon diversas asociaciones femeninas que, aunque tenían como objetivo principal respaldar al Partido Liberal Mexicano, también impulsaban la causa del sufragio femenino. En Ciudad Victoria, Tamaulipas, Irene Passemante de Arguelles y Josefa C. de Guerra establecieron la Sociedad Femenil Cooperativa. De manera paralela, con el propósito de promover el derecho al voto para las mujeres, las profesoras Eulalia Guzmán, Hermila Galindo y Luz Vera —junto con otras colegas— fundaron formalmente el grupo Admiradoras de Juárez. En el estado de Chihuahua, surgió el Club de

<sup>21</sup> Anna Macías, “Felipe Carrillo Puerto y la liberación de las mujeres en México”, p. 330.

<sup>22</sup> De acuerdo con Nussbaum, la aspiración hacia entornos más justos ha movido a la civilización a lo largo de la historia. *Vid.*, Martha Nussbaum, *Political Emotions. Why Love Matters for Justice*, p. 200.

<sup>23</sup> María del C. Ruiz Castañeda, *La Prensa, presente y pasado*, p. 170.



Hijas de Cuauhtémoc, también como apoyo al Partido Liberal. Por su parte, en Tizapán de Zaragoza, D.F., se creó la agrupación de obreras textiles “Hijas de Anáhuac”, liderada por María del Carmen y Catalina Frías.

En 1911, un grupo de alrededor de cien mujeres dirigió una petición al presidente interino, León de la Barra, solicitando el reconocimiento de su derecho al voto. Fundamentaron su solicitud en el hecho de que la Constitución vigente en ese momento no hacía distinción entre ciudadanos por motivo de sexo. Esta demanda, recurrente en los movimientos femeninos de la época, lamentablemente no fue atendida.

Yucatán se consolidó como el epicentro del movimiento feminista en México, convirtiéndose en un referente clave para la lucha por los derechos y la emancipación de las mujeres.<sup>24</sup>

Debido a la persistente exclusión de las mujeres en el marco legal y en la escena política, Elvia Carrillo Puerto —una destacada feminista yucateca— encabezó en 1926 una amplia solicitud dirigida a la Cámara de Diputados. Esta petición, respaldada por miles de mujeres, reiteraba una vez más la demanda de reformar el artículo 34 de la Constitución, con el fin de avanzar en el reconocimiento de los derechos políticos femeninos.<sup>25</sup>

Es así como en plena Revolución, como se mencionó, se celebran el Primer y Segundo Congreso Feministas, en enero y noviembre de 1916, respectivamente, en Mérida, Yucatán.<sup>26</sup>

Con la asistencia mayoritaria de profesoras de escuelas primarias urbanas y bajo el apoyo del gobierno revolucionario del Estado, presidido por el general Salvador Alvarado se convocó a las mujeres al tenor de una serie de consideraciones que nuevamente nos reflejan el estado social de la mujer y que a la literalidad señalaba lo siguiente:

Que la mujer yucateca ha vivido hasta ahora entregada al hogar y sus obligaciones se han concretado a las que se originan de una vida quieta, empírica, sin dinamismo, que trascienda a la evolución y sin aspiraciones que la liberten de la tutela social y de las tradiciones en que ha permanecido sumida.

<sup>24</sup> Macías, *op. cit.*, p. 329.

<sup>25</sup> Artemisa Sáenz Royo, *Historia político, social y cultural del movimiento femenino en México, 1914-1950*, p. 60

<sup>26</sup> Silva Herzog, *op. cit.*, pp. 280 y ss.

Que la historia primitiva de la mujer es contraria al estado social y político que actualmente guarda, pues el matriarcado, revelación y testimonio de su preponderancia pretérita, estuvo orgullosa de sus derechos.

Que es un error social educar a la mujer para una sociedad que ya no existe, habituándola a que, como en la antigüedad, permanezca recluida en el hogar, el cual sólo abandona para asistir a los saraos y fiestas religiosas, y que no se la reivindica colocando sobre su tumba el epitafio romano: cuidó de su casa y supo hilar la lana; pues la vida activa de la evolución exige su concurso en la mayoría de las actividades humanas.

Que la Revolución Constitucionalista ha manumitido a la mujer concediéndole derechos que antes no tenía, como los que derivan del divorcio absoluto, y que resultarían ilusorias estas justas concesiones de no prepararla convenientemente para la conquista del pan y para la conservación y defensa de estos derechos alentándola a la conquista de nuevas aspiraciones.

Que el medio más eficaz de conseguir estos ideales o sea libertar y educar a la mujer, es concurrendo ella misma con sus energías e iniciativas a reclamar sus derechos, a señalar la educación que se necesita y a pedir su injerencia en el Estado, para que ella misma se proteja, se convoca desde luego a un Congreso Feminista a todas las mujeres honradas de Yucatán.

De conformidad con las bases de la Convocatoria los temas serían los siguientes: a) los medios sociales que debían emplearse para manumitir a la mujer del yugo de las tradiciones; b) el papel de la escuela primaria en la reivindicación femenina, dado el papel de aquélla de preparar para la vida; c) las artes y ocupaciones que debía fomentar y sostener el Estado, y cuya tendencia sería preparar a la mujer para la vida intensa del progreso; d) las funciones públicas que podía y debía desempeñar la mujer a fin de no ser solo dirigida sino también dirigente de la sociedad.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 283.

Es importante señalar que las resoluciones del Congreso tendrían el carácter de proyectos de ley, en términos de la base VII de la Convocatoria, los cuales habrían de ser elevados a esa categoría previo proceso legislativo.

Ante el Poder Ejecutivo del estado de Yucatán se presentó un largo informe con propuestas específicas para manumitir a la mujer del yugo de las tradiciones, las propuestas que se hicieron llegar fueron las siguientes: 1) hacer del conocimiento de la mujer en todos los centros de cultura de carácter obligatorio o espontáneo, la potencia y la variedad de sus facultades así como la aplicación de las mismas a ocupaciones hasta ahora desempeñadas solo por el hombre; 2) gestionar ante el gobierno la modificación de la Legislación Civil vigente, otorgando a la mujer más libertad y más derechos para hacer posible “escalar la cumbre de nuevas aspiraciones”; 3) para lo anterior, la enseñanza laica habría de ser indispensable; 4) evitar la enseñanza de las religiones a los menores de dieciocho años; 5) inculcar a la mujer elevados principios de moral, de humanidad y de solidaridad; 6) hacerle comprender la responsabilidad de sus actos; 7) fomentar los espectáculos de tendencias socialistas y que impulsen a la mujer hacia los ideales del libre pensamiento; 8) instituir conferencias periódicas en las escuelas, cuya finalidad fuera ahuyentar de los cerebros infantiles el temor a un Dios vengativo e iracundo que da penas eternas semejantes a las del Talión: “diente por diente, ojo por ojo”; 9) procurar que la mujer tuviera una profesión, un oficio que le permita ganarse el sustento en caso necesario; 10) procurar la educación “intelectual” de la mujer para que puedan el hombre y la mujer complementarse en cualquiera dificultad y el hombre encuentre siempre en la mujer un ser igual a él; 11) procurar que la joven al casarse sepa a lo que va y cuáles son sus deberes y obligaciones; que no tenga jamás otro confesor que su conciencia.

Como se puede observar, el papel de la escuela primaria en la reivindicación femenina era fundamental, por lo cual se proponían dos puntos: establecer conferencias públicas a las que asistieran principalmente profesores y padres de familia para compenetrarse de los fines de la educación racional; así como, suprimir de las escuelas actuales, resúmenes y lecciones orales para sustituirlas con institutos de educación racional.

Sobre las funciones públicas que podía y debía desempeñar la mujer a fin de ser también dirigente de la sociedad se proponía la apertura de todos los campos de acción en que el hombre libra a diario la lucha por la vida, seña-

lándose la posibilidad de participación femenina en cargos públicos que no exigieran vigorosa constitución física, reconociéndose “que no existen diferencias en la capacidad intelectual entre mujer y hombre”.<sup>28</sup>

Gran parte de las ideas surgidas en este Primer Congreso y en el siguiente fueron adoptadas por Felipe Carrillo Puerto durante su gestión como gobernador del estado. Sin embargo, su firme postura anticlerical, junto con su apoyo al amor libre y al divorcio, además de ciertos acontecimientos personales, provocaron que la causa comenzara a perder legitimidad y respaldo en esa región.<sup>29</sup>

Los Congresos no generaron resultados positivos inmediatos, ni siquiera en Yucatán, donde se habían impulsado con fuerza. Por el contrario, la prensa nacional se enfocó en resaltar lo que, en ese entonces, se percibía como consecuencias negativas de la emancipación femenina, especialmente su participación en la vida política vista como una amenaza al rol tradicional de la mujer en el ámbito privado.

Tampoco incidieron estos movimientos feministas en la Constitución de 1917, la cual, a pesar de ser producto del movimiento armado revolucionario, en el que participaron activamente las mujeres de todos los niveles socioeconómicos, no se les reconocieron explícitamente sus derechos políticos.

No obstante, el germen estaba sembrado pues con posterioridad a estos Congresos surgieron varias Ligas de orientación femenina en diferentes estados del país, a través de éstas se exigieron la dotación de parcelas e implementos de labranza para las mujeres, igualdad de salarios y ampliación de la educación popular.<sup>30</sup> En este contexto, las mujeres dedicadas a las labores del campo cuestionaron el Código Agrario que establecía prioridad para los hombres en la dotación de tierras sobre la mujer en las mismas condiciones, es decir, al jefe de familia.

Exigían, asimismo, la abolición de la calificación de hijo natural para los nacidos de las uniones libres y facilidades para el control de la natalidad. Abordaron también temas considerados como el aborto y la prostitución, el amor libre y el divorcio.

Para la década de 1930, se organizaron tres congresos nacionales de obreras y campesinas, además de un Congreso contra la Prostitución.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> *Ibid.*, pp. 284 y ss.

<sup>29</sup> *Ibid.*, pp. 335 y ss.

<sup>30</sup> Carmen Ramos Escandón, “Las mujeres en México: ¿revolucionarias o revolucionadas?”, pp. 4-7.

<sup>31</sup> María Ríos Cárdenas, *La mujer mexicana es ciudadana*, pp. 93 y ss.

Durante esa misma década, y en particular en 1936, se impulsó una importante movilización orientada a la celebración de la Asamblea Constituyente de la República Femenina, considerada uno de los avances más relevantes del feminismo latinoamericano en la primera mitad del siglo XX.

Esta iniciativa sentó las bases para la eventual propuesta de reforma al artículo 34 constitucional. Sin embargo, dicha reforma no llegó a concretarse debido a la desconfianza hacia el electorado femenino, al cual se les atribuía una supuesta susceptibilidad a las influencias del conservadurismo predominante, considerándose así inadecuado para ejercer ese derecho en el contexto político del momento.

Ríos Cárdenas, refiere desde entonces que el argumento escondido tenía que ver más con una posición machista, en la cual se le continuó considerando como incapaz o menor a la mujer, pues el mismo argumento de falta de confianza e influenciabilidad era perfectamente aplicable al hombre poco instruido.<sup>32</sup>

Las dificultades que enfrentaron las mujeres para sacar adelante sus demandas las llevaron a entender que para lograr sus objetivos debían concentrar sus esfuerzos y concretar sus peticiones, esta situación motivó la conformación *Frente único pro derechos de la mujer*, cuyo momento culminante se dio entre los años de 1935 y 1938.

El Frente fue controlado desde el inicio por el PC y el PNR, siendo su presidenta Cuca García, connotada militante, pese al control ejercido, se considera que esta organización sirvió para que las mujeres desarrollaran en su seno una tendencia auténticamente feminista que provenía de la “República femenina”, en el se aglutinó a más de 50.000 afiliados en 25 organismos de base, que hicieron poderosas manifestaciones.<sup>33</sup> El Frente levantó consignas tanto feministas como planteamientos políticos relacionados con diversos problemas sociales.

Respecto de las mujeres, el Frente se enfocó en lo siguiente: derecho al voto activo y pasivo; igualdad de derechos con el hombre; estatuto jurídico para las trabajadoras del Estado; centros de trabajo para mujeres desocupadas; cultura para la mujer y modificaciones al Código Agrario para dotar de tierras

<sup>32</sup> *Ibid.*, pp. 66 y ss.

<sup>33</sup> Esperanza Tuñón Pablos, *Mujeres que se organizan: el frente único pro derechos de la mujer 1935-1938*.

a todas las mujeres que reunieran los mismos requisitos que los hombres. La supresión del aborto como delito se empezó a discutir, así como la reglamentación del trabajo en el hogar.

El movimiento se fue gastando y desdibujando hasta perder su fisonomía y convertirse en un frente de masas al servicio de la política contingente de los partidos que lo controlaban.

De las múltiples reivindicaciones anotadas sólo quedó una: el derecho al voto, que se conquistó hasta el año de 1953.

## ***V. El reconocimiento constitucional de los derechos políticos de la mujer y la igualdad jurídica***

Como se ha dejado apuntado, la reforma relativa a otorgar la ciudadanía a la mujer mexicana recorre un proceso largo hasta incorporarse en nuestro orden jurídico.

La agitación social que prevalecía a mediados del siglo XX transformó la mentalidad de las mujeres quienes se hicieron conscientes de que era a través de su organización que podrían conquistar los derechos que hasta entonces les habían sido vedados.

En efecto, aun cuando la Constitución de 1917, no restringió de manera expresa los derechos políticos de las mujeres, la interpretación que se hizo del término *ciudadano* dio como resultado que la Ley Electoral para Poderes Federales de 1918, señalara en su artículo 37 lo siguiente:

Son electores y, por lo tanto, tienen derecho a ser inscritos en las listas del censo electoral de la sección del domicilio respectivo, todos los varones mexicanos mayores de 18 años si son casados y de 21 si no lo son, que estén en goce de sus derechos políticos, o inscritos sus nombres en los registros de la municipalidad de su domicilio.

Regulación que retomó la Ley Electoral de 1946 en su artículo 40, volviendo a restringirse así los derechos políticos a las mujeres. A pesar de ello, como se ha señalado, en varios estados se empiezan a dar movimientos a favor de la mujer, trayendo como consecuencia que en varios de ellos se le reconociera el derecho ciudadano al voto con anterioridad: Yucatán, 1922; Chiapas, 1925; Puebla, 1936; Sinaloa, 1938; Hidalgo, 1948.

Todas estas entidades se adelantan incluso a la reforma constitucional de 1947, mediante la cual se modifica el artículo 115 reconociendo el derecho al voto de las mujeres en las elecciones municipales, es decir, una ciudadanía disminuida y que aparentemente buscó ensayar la participación de la mujer en esta materia.

Además, cabe también señalar que algunos de estos estados se adelantan también al debate de 1937 ya referido.<sup>34</sup> Otros estados que reconocen este derecho previamente a ser alcanzado a nivel federal son: Aguascalientes y Chihuahua en 1950; así como Tamaulipas, Estado de México y Guerrero en 1951. En ese año, 1937, es conocido por ser aquel en el que se reconoce y se niega al mismo tiempo la ciudadanía a la mujer mexicana.

El 19 de noviembre, el presidente Lázaro Cárdenas presentó el decreto para reformar el artículo 34 constitucional, con el cual se buscaba reconocer el derecho al voto de las mujeres y, con ello, su ciudadanía plena. La propuesta fue aprobada tanto por las dos Cámaras como por las legislaturas estatales, cumpliendo con los requisitos esenciales. Solo restaba el cómputo oficial de los votos estatales y la declaración formal de la aprobación, conforme a lo estipulado por el artículo 135 de la Constitución.<sup>35</sup>

Inexplicablemente la reforma quedó archivada en la Cámara y no se retomó el debate sobre los derechos ciudadanos de las mujeres sino hasta diez años después. Fue en 1947, gracias a una iniciativa del presidente Miguel Alemán, que se aprobó la modificación al artículo 115 constitucional, reconociendo por primera vez a las mujeres el derecho a votar y ser candidatas en elecciones municipales. Según argumentaron los legisladores, esta medida permitiría evaluar el desempeño político de las mujeres como paso previo hacia el reconocimiento pleno de sus derechos electorales a nivel nacional.<sup>36</sup>

El debate del año de 1953 mediante el cual se reforma el mencionado artículo 34, generó entre los diputados enconadas discusiones al considerar incorrecto el camino, que no era el de un nuevo debate sobre el mismo tema sino sólo el cómputo y la declaratoria correspondiente, por lo que, los diputados de la oposición consideraron ilegítimo que el presidente Ruiz Cortines y su

<sup>34</sup> Ríos Cárdenas, *op. cit.*, pp. 180 y ss.

<sup>35</sup> Cámara de Diputados, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Tomo V, p. 1124.

<sup>36</sup> Cámara de Diputados, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Tomo XI, pp. 316 y ss.

partido alzarán como una bandera propia el reconocimiento de la ciudadanía para las mujeres.<sup>37</sup>

Más allá del debate sobre las cuestiones relativas al proceso legislativo, es muy ilustrador observar los argumentos que esgrimieron los legisladores en el debate de reforma constitucional que otorgó de plena ciudadanía a la mujer. El legislador señala de manera reiterada el reconocimiento de estos derechos como una deuda de la Revolución.<sup>38</sup> La iniciativa presidencial señala que “a partir de la Revolución y consciente de su alta misión en las vicisitudes de nuestras luchas libertarias, la mujer ha logrado obtener una preparación cultural, política y económica, similar a la del hombre, que la capacita para tener una eficaz y activa participación en los destinos de México”.<sup>39</sup>

En el discurso que declara los derechos ciudadanos de la mujer en la cuadragésima segunda Legislatura del Congreso de la Unión se habla de la “gran significación histórica” de dicho acto y de la deuda que la Revolución Mexicana tenía contraída con las mujeres de México”.<sup>40</sup>

Después de la reforma constitucional de 1953 que dotó de ciudadanía plena a la mujer, a través de la reforma de los artículos 34 y 115 y que desafortunadamente pasó por diversas vicisitudes en nuestro país, se volvió al tema previo a la celebración del Año Internacional de la Mujer, en 1975, la cual fue convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En un afán por concentrar la atención internacional en la necesidad de elaborar objetivos orientados hacia el futuro, estrategias y planes de acción eficaces para el adelanto de la mujer, que tendría como acto culminante la primera conferencia mundial sobre la condición jurídica y social de la mujer celebrada en la Ciudad de México.

En este escenario, el 31 de diciembre de 1974, se reforma la Constitución en sus artículos 4º, 5º, 30 y 123, estableciendo de manera literal la igualdad entre “varón y la mujer”, la protección, organización y el desarrollo de la familia, así como el derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

<sup>37</sup> Cámara de Diputados, *Derechos del pueblo mexicano a través de sus constituciones*, Tomo V, pp. 1129-1133.

<sup>38</sup> Ríos Cárdenas, *op. cit.*; Sarah A. Buck, “The meaning of the Women’s Vote in Mexico, 1917-1953”, pp. 73 y ss.

<sup>39</sup> Cámara de Diputados, *Derechos del pueblo mexicano a través de sus constituciones*, Tomo V, p. 1123.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 1186.



## *VI. Reflexiones finales*

Si bien, en nuestro país, la Constitución Política, no restringió ni negó los derechos políticos fundamentales de la mujer, en la práctica sí ocurrió, como pasó en general, con las Constituciones decimonónicas.

En el Constituyente de 1917 se relegó el debate sobre los derechos de la mujer pese a la activa e importante participación femenina no solamente en la lucha armada revolucionaria, sino en su participación en los dos Congresos Feministas celebrados en Yucatán en 1916 bajo los auspicios del gobernador del estado Salvador Alvarado.

Sólo a medida que avanza el siglo y el propio pensamiento feminista, que va esparciéndose en el mundo, comienzan a reconocerse derechos en el ordenamiento jurídico mexicano para las mujeres.

Las transformaciones políticas y sociales experimentadas en los años anteriores al siglo XX dieron paso a ideales, más definidos en la lucha femenina por el reconocimiento de su condición humana dentro de la sociedad y merecedora de los mismos derechos que los varones.

La escalada de movimientos de mujeres para entonces se había tornado incontenible y con ello se hizo evidente la resistencia de reconocer derechos al sexo femenino, la cual sólo fue cediendo ante el impulso que las mujeres organizadas lograron dar a sus demandas y colocarlas en la agenda política hasta convertirla en parte de las preocupaciones de la comunidad internacional de la que México ha sido activamente partícipe.

En particular la lucha por el sufragio se convierte en el primer propósito de la lucha de las mujeres, cuyo tema central es el reconocimiento de la igualdad jurídica de hombres y mujeres que se da formalmente hasta 1975, así la legislación va perfilándose como garante de todos los derechos de hombres y mujeres, ante la resistencia social que impide la transformación de los viejos esquemas discriminatorios y que evidencian una serie de fenómenos, entre otros, la violencia contra la mujer, siendo fundamental el conocimiento de este dilatado proceso en el marco de protección de los derechos de las mujeres.

Aunque los derechos de las mujeres van constituyéndose de una manera muy particular por las distintas barreras que enfrentaban, es posible identificar en el análisis de ese dilatado proceso una que ha sido toral, la falta de

acceso a la participación política en un plano de igualdad con los hombres, prerrogativa surgida en la hora inaugural del Estado constitucional.

Esta situación es fundamental para comprender por qué las mujeres han luchado a través de los siglos para ser consideradas ciudadanas y poder participar activamente en el plano político.

En este sentido, si bien, normativamente las barreras que limitaban dicha posibilidad cedieron, lo hicieron con gran lentitud y a fuerza de decretos. Las mujeres se siguen enfrentando a situaciones que no consideran su realidad para lograr dicho acceso, reproduciéndose constantemente esa realidad que relega y violenta a quienes siguen siendo excluidas de las estructuras por no ajustarse a ellas, vulnerando, por tanto, el principio democrático.

Como se puede ver, el análisis de los derechos de las mujeres a partir del significado que ha tenido el proceso de construcción en distintos lugares y épocas es preciso para identificar cómo se ha construido el andamiaje que les sustenta y las deudas del Estado, incluida la sociedad, hacia las mujeres.

En este contexto, es preciso considerar que todos los derechos la libertad de conciencia o las otras —libertades fundamentales, los derechos políticos o los derechos de los trabajadores o los derechos sociales en general— han sido sancionados en las diversas cartas constitucionales, como resultado de esa luchas o revoluciones que, en diferentes momentos, han rasgado ese velo de normalidad y naturalidad que ocultaba una opresión o discriminación precedente o normalizada.

Tales derechos han sido siempre conquistados en defensa de sujetos más débiles, contra la ley del más fuerte —iglesia, soberanos, mayorías, aparatos policiales o judiciales, empleadores, potestades paternas o maritales— que regía en su ausencia.<sup>41</sup>

Es el caso de la igualdad jurídica entre mujeres y hombres que tuvo que ser consagrada en los textos constitucionales, sin embargo, esta batalla ha sido lenta y sosegada por ese cariz de normalidad y naturalidad que ha ocultado la opresión y discriminación contra la mujer.

Conocer la construcción histórica de derechos y el valor que eso tiene para los distintos sectores de la población beneficiados por el avance es fundamental.

<sup>41</sup> Luigi Ferrajoli, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, p 363.

Por lo cual, hay que recordar que los derechos humanos de las mujeres son producto de la lucha organizada de las mismas mujeres, excluidas de derechos básicos por su *sexo*, a lo largo del tiempo, resulta esencial en la defensa y protección de prerrogativas consagradas a base de la lucha de las mujeres.

## ***Fuentes de consulta***

### ***Bibliográficas***

- Álvarez González, Rosa María. “El derecho civil y las mujeres en México”. *Mujeres, familia y trabajo*, Cruz Parceró, Juan Antonio y Vázquez, Rodolfo (coords.), México, Fontamara, 2014.
- \_\_\_\_\_. *Los derechos de las mujeres y su acceso a una vida libre de violencia*. México, UNAM, 2018.
- Buck, Sarah A. “The meaning of the Women’s Vote in Mexico, 1917-1953”. *The Women’s Revolution in Mexico, 1910-1953*, USA, Rowman and Littlefield Publishers, 2007.
- Cámara de Diputados, LXIII Legislatura. *Derechos del pueblo mexicano a través de sus constituciones*. México, 1967, tomos V y XI.
- Cueva, Mario de la. *El nuevo derecho mexicano del trabajo*. Vol. I, México, Porrúa, 1972.
- Ferrajoli, Luigi. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Gerardo Pisarello y Antonio de Cabo (eds.), Madrid, Trotta, 2001.
- García Peña, Ana Lidia. *Un divorcio secreto en la Revolución mexicana: ¡todo por una jarocho!* COLMEX, 2018.
- INEHRM. *Congreso constituyente 1916-1917. Diario de debates*, México, INEHRM, 1985.
- Macías Anna. “Felipe Carrillo Puerto y la liberación de las mujeres en México”. *Las mujeres latinoamericanas. Perspectivas históricas*, México, FCE, 1985.
- Mendieta Alatorre, Ángeles. *La dignidad humana y las causas morales de la Revolución*. México, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1974.
- Nussbaum, Martha. *Political Emotions. Why Love Matters for Justice*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2013.
- Olsen, Frances. “The sex of law”. *The politics of law. A progressive critique*, David Yairys (ed.), 3rd. Ed., United States, Basic Books, 1998.
- Peniche Rivero, Piedad, Rita Cetina. *La Siempreviva y el Instituto literario de niñas: cuna del feminismo mexicano 1846-1908. Orígenes de la educación femenina en Yucatán*. México, INEHRM, 2015.

- Rubin, Gayle. “El tráfico de mujeres: notas sobre la ‘economía política’ del sexo”. *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, Marta Lamas (comp.), Miguel Ángel Porrúa-PUEG, México, 1996.
- Ríos Cárdenas, María. *La mujer mexicana es ciudadana*. México, 1940.
- Ruiz Castañeda, María del Carmen. *La Prensa, presente y pasado*. México, UNAM, 1987.
- Sáenz Royo, Artemisa. *Historia político, social y cultural del movimiento femenino en México, 1914-1950*. México, Imprenta M. León Sánchez, 1954.
- Sánchez Medel, Ramón. *El divorcio opcional*. México, Porrúa, 1974.
- . *Los grandes cambios en el derecho de familia de México*. México, Porrúa, 1991.
- Silva Herzog, Jesús. *Breve historia de la Revolución Mexicana*. México, F.C.E., 7ª reimpr., 1973.
- Tuñón Pablos, Esperanza. *Mujeres que se organizan: el frente único pro derechos de la mujer 1935-1938*. México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 1992.
- Villalobos Calderón, Liborio. *Las obreras en el Porfiriato*. México, UAM-Xochimilco-Plaza y Valdés, 2002.

### ***Electrónicas***

- Carranza, Venustiano. “Ley sobre el divorcio”. *Memoria Política de México*, 29 de diciembre 1914. <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1914LSD.html#:~:text=Nota%3A%20Con%20fecha%2029%20de,matrimonial%20y%20dejar%20a%20los>

### ***Hemerográficas***

- Ramos Escandón, Carmen. “Las mujeres en México: ¿revolucionarias o revolucionadas?”. *FEM*, México, núm. 188, noviembre, 1998.

### ***Legislación***

- Código Civil Federal publicado en cuatro partes los días 26 de mayo, 14 de julio y 3 y 31 de agosto de 1928 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 17 de enero de 2024.
- Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 5 de febrero de 1917 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 15 de octubre de 2025.
- Ley Electoral Federal, publicada el 7 de enero de 1946, en el *Diario Oficial*.
- Ley de Relaciones Familiares, publicado el 9 de mayo de 1917 en el *Diario Oficial*.

# Reforma del presidente Andrés Manuel López Obrador, pueblos originarios y afromexicanos del año 2024

Carlos Humberto Durand Alcántara\*

## **Resumen:**

Más allá de la adjetivación del formulismo jurídico que advierte la reforma del presidente AMLO, en materia de pueblos indígenas y afromexicanos, de septiembre de 2024, en este estudio incursiono en el contexto sociopolítico en que se situó dicha transformación constitucional al artículo segundo, y en cuya óptica se advierten dos aspectos: el primero que corresponde a un paradigma social cualitativamente diferenciado al modelo neoliberal, y, en segundo lugar, un acercamiento desde el discurso crítico, que orienta de distinta manera los derechos de los pueblos, comunidades indígenas y afromexicanos de México.

## **Abstract:**

*Beyond the adjectivation of the legal formalism that the reform of President AMLO warns about, regarding indigenous and Afro-Mexican peoples, from September 2024, in this study, I delve into the socio-political context in which this constitutional transformation of article two took place, in which two aspects are highlighted: the first corresponds to a qualitatively differentiated social paradigm from the neoliberal model, and secondly, an approach from the critical discourse that differently guides the rights of the indigenous and Afro-Mexican peoples and communities of Mexico.*

**Sumario:** I. El EZLN, un parteaguas en la comprensión actual de la política indígena. Algunos antecedentes / II. El contexto, desde la perspectiva de AMLO / III. ¿La vertiente política postneoliberal? / IV. ¿AMLO, izquierda, centro o derecha? / V. Un acercamiento a la adecuación política en AMLO, a partir de Laclau, una prospectiva desde el populismo / VI. El escalamiento de AMLO en materia indígena, durante su gobierno, algunos aspectos / VII. Cuestión indígena y asechanzas de la derecha / VIII. Algunos elementos sustantivos de la Reforma de 2024 relativa a pueblos originarios y afrodescendientes / Fuentes de consulta.

\* Doctor en Antropología, Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM, Profesor-Investigador del Departamento de Derecho UAM A., miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNI).

*“No lo convierten en una doctrina, no se enorgullecen de ello, pero evidentemente para ellos decir ‘esto revierte en mi propio interés’ o ‘éste es mi deseo’ no basta para ennoblecer una acción. Saben que el ser humano no termina en los límites de su cuerpo, sino que incluye la relación con los demás. No piensan que todos los valores son de naturaleza económica y dan más valor a las relaciones humanas que a la acumulación de bienes (...). Los valores de amor, tolerancia y compasión no dependen de la fe ni de una religión concreta”.*

Tzvetan Todorov<sup>1</sup>

## ***I. El EZLN, un parteaguas en la comprensión actual de la política indígena. Algunos antecedentes<sup>2</sup>***

Cualquier estudio que enfoque y analice, durante las últimas décadas ciertos cambios en la comprensión del “problema indígena”, debe considerar el entramado de ciertas circunstancias que han dado pauta a que los pueblos originarios y afromexicanos hayan adquirido cierta visibilidad, en esta tesitura ubico la importancia que guardó y mantiene, hasta nuestros días (2025) el conjunto de movilizaciones del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), concatenado a otra diversidad de organizaciones, siendo una de sus consignas principales orientar su política “abajo y a la izquierda”, proceso que resulta de fundamental importancia. En esta óptica trasciende delimitar en entrevista de *France Press*,<sup>3</sup> cierta visión del entonces denominado subcomandante Insurgente Marcos, durante su irrupción en San Cristóbal de Las Casas, Chiapas,

<sup>1</sup> Tzvetan Todorov, *Insumisos*, p. 27.

<sup>2</sup> Si bien ha existido una pléyade de intelectuales y fundamentalmente de luchas y movimientos sociales, que han delimitado de distinta óptica el devenir de los pueblos indígenas, concibo que el momento más significativo se torna durante la década de los años ochenta, del siglo pasado, periodo que fortalece el devenir del pensamiento decolonial, cuyas raíces se fortalecen como una filosofía endógena, fundada en los sujetos subalternos empoderados, así como, en la diversidad cultural y la otredad relativa a los pueblos originarios en todo el planeta. Frédéric Thomas, “Pensamientos decoloniales en América Latina. Un pensamiento crítico”.

<sup>3</sup> Este comentario se puede ampliar a la entrevista que en marzo de 1994 concedió Marcos a otros medios de comunicación escritos, (dentro de ellos el diario *La Jornada*), en esta tesitura encontramos: “Subcomandante Insurgente Marcos: Hace 10 años iniciamos el entrenamiento militar y superamos la etapa de la supervivencia física. Entonces, aprendimos sobre las armas, a caminar, a correr y a recibir lo que nos da la montaña. No había trabajo político entre las poblaciones. Cuando logramos resolver eso, empezamos a mandar compañeros a hacer trabajo político en los pueblos; en esta segunda etapa, el trabajo de preparación política pasa a un primer plano. Esas son las dos formas de lucha, y dependiendo

en enero de 1994 y cuya alocución a este medio de comunicación fue... “podrán cuestionar la forma... (refiriéndose a la lucha armada), pero nunca a las causas que han originado este movimiento”.

Si bien, con los matices que guardaría la orientación del neozapatismo con relación a vindicar las demandas de los pueblos originarios y de otros sujetos subalternos,<sup>4</sup> no está por demás señalar que el EZLN logró por primera vez después de la Revolución mexicana encarar al Estado mexicano en el marco de una crisis neoliberal y que llevaría a establecer los Acuerdos de San Andrés, que se convirtieron en un posible tránsito en algunos de los afanes del EZLN; que se plantearon en tres objetivos estratégicos; por un lado, crear un nuevo constituyente; por otro, forjar una nueva Constitución, y finalmente refundar el Estado mexicano.<sup>5</sup>

del periodo histórico o la coyuntura, se intercalan una y otra. Hoy lo político subordina al plano militar. Entonces, en nuestra estrategia de segundo nivel, se plantea el tipo de guerra y si lo debe hacer un ejército regular, flexible, capaz de pasar de unidades guerrilleras a unidades regulares y viceversa”. David Aponte y Matilde Pérez, “Entrevista”, *La Jornada*, 15 de marzo de 1994, *apud*, Subcomandante Marcos, “Entrevista al diario *La Jornada* (marzo de 1994)”, p. 75.

- <sup>4</sup> Mi experiencia como asesor del EZLN, a partir de las negociaciones con el gobierno federal advirtió, que más allá de la tan decantada idea respecto de encasillar a la lucha neozapatista como “movimiento indígena”, su imagen se extrapoló, en virtud de la diversidad de vindicaciones que conformaban una policromía vindicativa social y cultural, avizorando incluso a sujetos y espacios en el ámbito internacional, así la idea gramsciana y benjaminiana respecto del sujeto dominado, se situó más allá del problema de las clases explotadas, identificando a sujetos subalternos empoderados, entre los cuales, encontramos el género, la diversidad cultural, la negritud, etcétera. Los que adquirieron perfecta vigencia.

Para un acercamiento a esta visión, múltiple, diversa, y compleja consultar. EZLN, “Documentos y comunicados”, publicados entre 1994 y 1997. Por otro lado, la revista *Chiapas*, del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM / Era. Que integra uno de los más importantes acervos de artículos relativos al devenir y contexto de la lucha neozapatista, se trata de 16 números publicados entre 1995 al 2004, y de los cuales no está por demás señalar la participación de los más connotados intelectuales de la izquierda no sólo latinoamericana, sino de diversas latitudes del planeta.

Otras publicaciones del EZLN, a los efectos señalados: corresponden a sus *Crónicas intergalácticas*. *Primer Encuentro Intercontinental por la Humanidad y Contra el Neoliberalismo*. *Chiapas*, Al igual que los números monográficos y publicación de documentos por Alfonso Anzaldo, editor de la revista, *Ce Acatl*, con más de 70 números elaborados entre 1994 y 2002. Por otro lado, tenemos de la Comisión Sexta del EZLN, *El pensamiento crítico frente a la hydra capitalista*. Y finalmente dos textos, el primero de Adolfo Gilly, *Chiapas la razón ardiente*; y el de la Doctora Mágina Millán, *Desordenando el género; Des-centrando la Nación?*, y para mayor abundamiento en la Web, EZLN. *Enlace zapatista*.

- <sup>5</sup> En carta a Enrique Semo: “Fuiste el primero en hacer un análisis marxista sobre los orígenes del capitalismo en México y tu libro: *La Conquista. Catástrofe de los pueblos originarios*, en dos tomos (...), es una obra monumental para entender la historia económica de la Conquista, cuyo motor era el incipiente desarrollo capitalista en Europa. La Conquista no concluyó con la caída de Tenochtitlan, se mantuvo durante siglos, tal vez hasta la rebelión de los pueblos originarios, iniciada en enero de 1994”, José Ángel Leyva, *La Jornada Semanal*, 11 de mayo de 2025, p. 11.



Como un acuerdo parcial, resultado de los Diálogos de Sakamch'en de los Pobres entre el gobierno federal y el EZLN, Ernesto Zedillo Ponce de León, firmó los Acuerdos de San Andrés, sin embargo, al igual que en otros eventos, como lo estableciera la historia novohispana frente a las denominadas *Leyes Nuevas* que cuestionaban a la Corona, y habiendo sido legitimadas por el Estado, optó por “el principio de obedézcase, pero no se cumpla”.

La historia juzgará la traición e incumplimiento de Zedillo a los Acuerdos conocidos por el EZLN como de Sakamch'en de los Pobres, en los hechos, que se podría esperar de un ejecutivo que cometió delitos de lesa humanidad como los acontecidos en Aguas Blancas en el estado de Guerrero, y Acteal Chiapas, en contra de población civil indígena inermes, pero no sólo ello, además fue un presidente que se valió de los fondos nacionales y ponerlos a disposición de los bancos, y quien además se convirtió en socio accionista y financiero de las empresas transnacionales detractoras de México.<sup>6</sup>

*Contrario sensu* al indebido tratamiento a los Acuerdos de San Andrés, concibo que será un importante reto para el gobierno de la actual presidenta Claudia Sheinbaum, la debida captación y posible postulación integral de dichos Acuerdos.

No está por demás señalar, que, entre otros aspectos, Los Acuerdos de San Andrés recuperaron y advirtieron en su momento uno de los principales postulados de la reforma decretada por Andrés Manuel López Obrador (AMLO) a finales de su gobierno, específicamente me refiero al reconocimiento y vindicación de los pueblos originarios como sujetos de Derecho Público,<sup>7</sup> al que nos referiremos más adelante.

<sup>6</sup> Ernesto Zedillo Ponce de León se vinculó con diversas empresas norteamericanas después de su mandato presidencial. Ha sido miembro de consejos ejecutivos de empresas como Procter & Gamble, Alcoa y *Union Pacific*, entre otras. Octavio Rodríguez Araujo, “México: Process and installation of a new political régime”.

<sup>7</sup> Entre otros múltiples fundamentos los Acuerdos de San Andrés: “Derechos y Cultura Indígena” señalaban:

“Dicho marco jurídico ha de edificarse a partir de reconocer la libre determinación de los pueblos indígenas, que son los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la imposición del régimen colonial, mantienen identidades propias, conciencia de estas y la voluntad de preservarlas, a partir de sus características culturales, sociales, políticas y económicas, propias y diferenciadas. *Esos atributos le dan el carácter de pueblos y como tales se constituyen en sujetos de derecho a la libre determinación*”. *Cursivas del autor.*

Más adelante estipulaban...

(...) “en consecuencia, decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente. Dentro del nuevo marco constitucional de autonomía se respetará



## II. El contexto, desde la perspectiva de AMLO

Si bien la tesis del Doctor Cosío Villegas relativa al *estilo personal de gobernar*,<sup>8</sup> refiriéndose a la conducción que en la modernidad guardó y proyecta hasta nuestros días, la forma en que el Ejecutivo de México trasciende en su planeación política, concibo que más allá del orden administrativo, y de planeación del Estado mexicano si se conjuga la personificación del quehacer nacional, en la visión presidencial, cuyas orientaciones no adolecen de la visión política e ideológica de quien se encuentre al frente del poder. Y que, en el caso de AMLO, refrenda una de sus adaptaciones coyunturalmente denominadas como “popular” y cifrada en su consigna principal... “primero los pobres”.

En una breve alocución autobiográfica el presidente López Obrador<sup>9</sup> parafrasea semióticamente el fundamento epistemológico que alude a que no puede existir texto sin contexto, afirmación que transita a lo largo de su vida y específicamente a partir de su obra política en el sexenio que le correspondió estar al frente del Estado mexicano, y cuyas expresiones se podrían enmarcar

el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que la hagan valer, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, conforme a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa. El ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas contribuirá a la unidad y democratización de la vida nacional y fortalecerá la soberanía del país. Resulta pertinente reconocer, como demanda fundamental de los pueblos indígenas, su derecho a la autonomía, en tanto colectividades con cultura diferentes y con aptitud para decidir sus asuntos fundamentales en el marco del Estado nacional. Este reconocimiento tiene su base en el Convenio 169 de la OIT, ratificado por el Senado de la República. *En este sentido, el reconocimiento de la autonomía se basa en el concepto de pueblo indígena fundado en criterios históricos y de identidad cultural.* 3. La legislación nacional debe reconocer a los pueblos indígenas como los sujetos de los derechos a la libre determinación y autonomía. 4. Se propone al Congreso de la Unión *reconocer, en la legislación nacional, a las comunidades como entidades de derecho público, el derecho de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas.*

Las autoridades competentes realizarán *la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen, y para fortalecer la participación indígena* en el gobierno, gestión y administración en sus diferentes ámbitos y niveles. Corresponderá a las legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles”. *Cursivas y comillas del autor. Ramón Vera Herrera y Luis Hernández Navarro, Acuerdos de San Andrés.*

<sup>8</sup> Más allá de la crítica que establece este autor al presidente Echeverría trato de dimensionar a partir de su libro, la prospectiva política a la que alude el autor refiriéndose al presidente en turno. Daniel Cosío Villegas. *El estilo personal de gobernar*.

<sup>9</sup> Andrés M. López Obrador. *Gracias*.

en función de una visión “clásica acerca de la democracia”, cuyos postulados se tamizan en los grupos denominados vulnerables, trabajadores y/o en los pobres, en el paria, el artesano, la diversidad sexual, el jornalero, el obrero, el ama de casa, campesino, indígena y la negritud, por mencionar algunos.

Así considero que, en su formación social, el texto correspondió al contexto en el caso del presidente Andrés Manuel López Obrador, valga señalar algunas de sus experiencias desde su niñez en el trópico mexicano, pasando por intersticios de su juventud, una formación crítica, al lado entre otros, de Carlos Pellicer, quien dentro de sus experiencias formó parte de las brigadas internacionales<sup>10</sup> las que al lado de los republicanos combatieron al fascismo de Francisco Franco.

Por otro lado, y enmarcado en la estructura del gobierno federal, la conducción y administración del Instituto Nacional Indigenista (INI) que realizó, en la región de la Chontalpa en el estado de Tabasco, circunstancia que perfiló en buena medida, su sentipensar<sup>11</sup> en particular respecto de las comunidades y pueblos indígenas.

Más allá de una apología al devenir político de AMLO, sitúo frente a sus antecesores, salvo Lázaro Cárdenas un parteaguas en el estilo personal de gobernar, que además de fundarse en un acercamiento a lo que el presidente denominó en su etapa madura como “el humanismo mexicano”, ubicó cierta “reforma paradigmática”, en su condición de estadista, reorientando el modelo económico hacia fines “más equilibrados”, y de orden social, a lo que denominaría “post neoliberalismo”, visión que concibió como un actuar político de “izquierda”.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Manuel Requena Gallego y Rosa Ma. Sepúlveda Losa, *Las brigadas internacionales: el contexto internacional, los medios de propaganda, literatura y memorias*.

<sup>11</sup> El concepto de “sentipensante” es una de las contribuciones más emblemáticas de Orlando Fals Borda a la teoría social y al enfoque de la investigación-acción participativa. Fals Borda acuñó este término para describir una forma de entender y abordar la realidad que integra tanto la razón como las emociones, es decir, la capacidad de sentir y pensar al mismo tiempo. Orlando Fals Borda *Una sociología sentipensante para América Latina. Acción colectiva e identidades indígenas*.

<sup>12</sup> De alguna manera el discurso que pronunció AMLO en el cierre de la campaña presidencial de 2018 en el Estadio Azteca, permite ubicar las distintas corrientes políticas que podrían trazar “cierto sustento a la izquierda”. Al respecto pronunció: “Estamos a punto de comenzar la IV transformación en la historia de México y de convertir en realidad los sueños de muchos mexicanos de antes y de nuestro tiempo; lo que vamos a consumir viene de lejos y se ha fraguado con el esfuerzo y la fatiga de muchos compañeros, hombres y mujeres, de distintas clases sociales y corrientes de pensamiento que en su momento lucharon por las libertades, la justicia, la democracia y la defensa de la soberanía nacional. Recordamos con admiración y respeto a quienes han participado a lo largo de

El sustento de la política de AMLO derivó de la agudización de diversas contradicciones socio económicas y políticas en que devino el Estado mexicano.

Por situar un ejemplo, encontramos que *contrario sensu* a los parámetros que guiaron a la política neoliberal en materia minera, el presidente de México señaló: [...] contra las concesiones mineras [...].

Nuestro territorio tiene 200 millones de hectáreas y concesionaron en el periodo neoliberal 120 millones de hectáreas para la explotación minera. ¿Cuándo se terminan de explotar 120 millones de hectáreas? Bueno, ¿por qué entregaron tantos títulos de concesiones mineras?». <sup>13</sup> Desde el inicio de su Gobierno, López Obrador criticó la cantidad de terreno concesionado a la minería, sin embargo, las cifras de la Dirección de Desarrollo Minero develaban que existían poco más de 25,000 títulos vigentes, derechos que amparaban poco más de 20 millones hectáreas en el país.

Es indudable que la coyuntura mundial a la que en su momento Alexander Rüstow en 1938 llamó neoliberalismo, <sup>14</sup> y cuyos componentes estructurales contemporáneos se iniciaron a partir del Protocolo de Washington en el año 1989, con lo cual se cifraron nuevas circunstancias en materia ecológica, lo cual determinó un profundo giro en materia ambiental, profundizando el cambio climático. En esta etapa los grandes oligopolios determinaron el advenimiento del nuevo “sistema mundo”, bajo la égida del capital financiero, y que, en nuestros días, mayo de 2025, habrían transcurrido ya más de tres décadas de aquellos supuestos teóricos, a cerca de los peligros y riesgos en que

los años en movimientos sociales y políticos: campesinos, obreros, estudiantes, maestros, médicos, ferrocarrileros, y defensores de derechos humanos y de otras causas. Aquí destaco la participación de los jóvenes del 68 y de dirigentes como Valentín Campa, Demetrio Vallejo, Rubén Jaramillo, Othón Salazar, Alejandro Gascón Mercado, Heberto Castillo, Cuauhtémoc Cárdenas, Salvador Nava, Manuel Clouthier, Porfirio Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez y Doña Rosario Ibarra de Piedra a quien rindo un homenaje. Les adelanto que el 1 de julio voy a votar por ella. Lo alcanzado en los últimos tiempos se lo debemos a muchos mexicanos de todas las regiones, culturas y clases sociales del país. En este día memorable recuerdo con cariño a José María Pérez Gay, Arnaldo Córdova, Luis Javier Garrido, Hugo Gutiérrez Vega, Julio Scherer García, Sergio Pitol, Carlos Monsiváis, y celebro que sigan con vida y con el ánimo, siempre joven Elenita Poniatowska, Fernando del Paso y Carlos Payán. Nunca olvidaremos a dirigentes sociales, campesinos, obreros, indígenas, amigas, amigos, gente sencilla y buena que empezó la lucha con nosotros y se nos adelantó, mujeres y hombres que fallecieron deseando ver este momento”. Andrés M. López Obrador, “Mensaje de AMLO en el cierre de campaña en el Estadio Azteca”.

<sup>13</sup> Andrés M. López Obrador, “Conferencia de prensa matutina. 2 de abril 2021”.

<sup>14</sup> Alexander Rüstow, “El neoliberalismo y su tesis: Economía libre, Estado fuerte”.

nos ha colocado el sistema neoliberal, y que están determinando de manera ya no sólo coyuntural, sino emergente, el desarrollo de nuevas orientaciones y paradigmas alternativos, como así sucedió con el gobierno de AMLO y está ocurriendo en buena medida, con el gobierno de la Doctora Claudia Sheinbaum.<sup>15</sup>

### *III. ¿La vertiente política postneoliberal?*

Al decir del presidente AMLO, encontramos: “[...] La responsabilidad de construir una propuesta posneoliberal y de convertirla en un modelo viable de desarrollo económico, ordenamiento político y convivencia entre los sectores sociales”.<sup>16</sup>

Sin embargo, estructuralmente las bases que rigen las relaciones de propiedad y su concomitante derecho en el marco de la globalización parecieran aparentemente barreras infranqueables, para revertir la pobreza, en un paradigma *per se* asimétrico, ante la inserción de los oligopolios en las distintas actividades del país.

Desde nuestra óptica el punto medular, respecto de un postneoliberalismo, se sitúa a partir de la posible existencia, o no, de otro tipo de paradigma socio económico y político, que se instrumente en un auténtico pacto con las clases y sectores expoliados de la sociedad, y cuyo contexto corresponde a un problema estructural, a nivel planetario, y que se manifiesta en la hegemonía mundial del capital sobre el trabajo, y conforme al caso aquí analizado, el que atañe a las relaciones de propiedad y producción que se desarrollan en los pueblos originarios y afroamericanos como sujetos subalternos.

Mientras que en el gobierno denominado de la Cuarta transformación, se adoptó la idea de un “neoliberalismo en extinción”,<sup>17</sup> los grandes organismos financieros continuaban determinando el devenir del sistema socio económico mexicano.

<sup>15</sup> No está por demás señalar que en ambos casos se ha planteado aplicar los objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) u Objetivos Globales, también conocidos como Agenda 2030, diseñados para ser un “plan para lograr un futuro mejor y más sostenible para todos”. La anterior y actual administración federal han planteado dentro de su estrategia el documento de referencia, sin embargo, conforme a la estadística mundial se sabe que diversos intereses impiden el avance de metas tan preciadas, las cuales, sin lugar a duda, van de la mano del principio de que *otro mundo es posible*. Contrario sensu al fundamento neoliberal, serán fundamentales el abatimiento de la pobreza, el respeto al medio ambiente a efecto de la reordenación del campo.

<sup>16</sup> Gobierno de México, *Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024)*.

<sup>17</sup> Presidencia de la República 2018-2024, “Presidente López Obrador declara formalmente fin del modelo neoliberal y su política económica”.

Como mencionábamos, axioma fundamental del gobierno de AMLO lo constituyó la lucha contra la pobreza, bajo un corte “asistencialista”, más cercano al tan decantado “populismo”, de esta manera el Estado mexicano se deslindó, de la estrategia neoliberal, postulando una era ¿posneoliberal?

#### IV. *¿AMLO, izquierda, centro o derecha?*

Más allá de los fundamentos ideológicos de carácter crítico, en este estudio concibo la relevancia de establecer aquellos “encuentros”, aunque en ocasiones también desencuentros acerca de la visión política–ideológica que traduce y en ocasiones encasilla el devenir y caracterización de la política como “idearios de izquierda o de derecha”, y cuya máxima expresión se trazó, en la modernidad en el siglo pasado a partir de las revoluciones burguesas y fundamentalmente con el advenimiento del socialismo, que conjugó diversas experiencias, de manera que resultaría complejo situar bajo alguno de estos tamices, al movimiento social denominado como la “Cuarta Transformación” que en su momento fuera presidida por AMLO.<sup>18</sup>

En esta tesitura encontramos que bajo una definición política de “izquierda”, a la que concibió como “moderada”, se integraron un conjunto de alianzas con los más disímiles núcleos, clases sociales, partidos y ciertas fracciones de la burguesía “nacionalista” y aun incluso, con ramificaciones de ciertos grupos de poder económico, lo que no deja de representar cierto acomodo —más allá del supuesto de izquierda— en el nuevo esquema popular de gobierno, de alguno de estos distintos grupos y núcleos sociales, este movimiento auto-denominado como la Cuarta Transformación, habría creado en el año 2012 a Morena, Movimiento de Regeneración Nacional, el cual fue acreditado por el Estado mexicano como partido político y cuya organización aparecería más

<sup>18</sup> Al no constituir un fin específico de este artículo acercarse a las demarcaciones que la Ciencia Política, y el libre pensar, ha tornado para la debida comprensión de aquellos fenómenos que dan paso a identificar la presencia, de lo político, y cuyos antecedentes en el Occidente clásico proceden desde Aristóteles y en la modernidad, entre otros con Nicolás Maquiavelo, y más adelante Hegel, acudiendo desde la dialéctica al establecimiento de una visión analítica de la sociedad civil, frente a la sociedad política. Y en sus proyecciones actuales las aportaciones del marxismo–leninismo, el neomarxismo, la filosofía crítica, (básicamente la escuela de Frankfurt y el psicoanálisis) y por supuesto, las epistemologías del sur y el post colonialismo, todos ellos aspectos indispensables para acercarnos al entramado ideológico que plantea hipotéticamente “ser de izquierda”, como así en su momento lo habría definido AMLO. Carlos H. Durand Alcántara, *Discontinuum y cambio social*.

bien como un “frente político”, no está por demás señalar, que ciertos sectores políticos de la izquierda mexicana se apartaron de esta opción.

*Contrario sensu*, valdría la pena señalar experiencias latinoamericanas de la izquierda radical que optaron en ciertas coyunturas por la vía democrática como así ocurrió, por ejemplo, con el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional, el Frente Sandinista de Liberación Nacional o la Unión Nacional Revolucionaria Guatemalteca, como movimientos del orden político-militar, que optaron ante determinadas circunstancias, por la vía electoral, quizás en la mayoría de los casos y bajo distintos contextos, desde una visión horizontal y mirando a las clases y sectores subalternos de la sociedad, como así aconteció, también en cierto momento en el caso de México, con el EZLN y el Congreso Nacional Indígena (CNI).

El hecho de ubicarse el CNI, y el EZLN en el epicentro de una lucha electoral, no significó la legitimación de la política neoliberal; por el contrario, constituyó un acto paralelo en la búsqueda de un nuevo pacto social, como se postuló en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar en Chiapas, es decir, la condición ciudadana debería surgir de la sociedad y su participación, en cuyo caso debería de germinar, como ya refería, *supra*, una nueva Constitución, desarrollada por un nuevo constituyente que refundaría al nuevo Estado mexicano.

## ***V. Un acercamiento a la adecuación política en AMLO, a partir de Laclau, una prospectiva desde el populismo***

Si acaso fuese viable adoptar la definición de “populista–popular”<sup>19</sup> en relación con algunos procesos latinoamericanos, (en este caso, el que propugnó la política de AMLO), en la adopción paradigmática social que tuvo como ejes la reforma social, basada en ciertos matices de nacionalización y de la aplicación en ciertos casos de la restitución agraria, como un proceso de dis-

<sup>19</sup> Al decir de Martha Ochman: “El populismo se ha convertido en término de moda, a tal grado que, en 2017, el diccionario de Cambridge la declaró como ‘palabra del año’. Este fenómeno se ha traducido en la pérdida del rigor conceptual y analítico. Cas Mudde y Rovira, *Studying Populism in Comparative Perspective: Reflections on the Contemporary and Future Research Agenda*” Casanueva y Sánchez, 2018: 4-5), agravado por la naturaleza compleja y controvertida del concepto (Jansen, 2011; Rooduijn *et al.*, 2014; Stavrakakis y Jäger, 2018; Wolkenstein, 2019). El término es usado frecuentemente para desacreditar proyectos políticos y, en este sentido, es percibido como un fenómeno negativo: antidemocrático, irracional, oportunista. (De Cleen *et al.*, 2018:655-656)”. Marta Ochman, *Populismo*, p. 1.

tribución de la riqueza entre los núcleos desheredados de la sociedad, o la reivindicación de tierras a los pueblos históricamente despojados de sus bienes naturales, entre otros aspectos.

Bajo esta tendencia, ésta política popular, y en el contexto más amplio en América Latina, aún incluso de orden socialista, ocurrió también en otras latitudes del continente con los pueblos indígenas, valga señalar los casos de Brasil, Bolivia, Ecuador y fundamentalmente de Cuba en el proceso de reparto agrario que de igual manera adquirió principios particulares de aplicación, en aquellos pueblos trasplantados de África (los *quilombos* del Brasil) y en Cuba la negritud que por primera vez se hizo merecedora a cierta propiedad social de la tierra, de manera tal, que las políticas de referencia se tradujeron como el beneficio “del pueblo” para aquellos núcleos explotados, entre otros los del campo, a quienes se vindicó el derecho a la tierra y en donde fue concebible la adopción de una política de carácter popular.

Este ir y venir histórico acerca del populismo llega hasta nuestros días y ha decantado en la tipificación utilizada desde los centros hegemónicos neoliberales para cualificar el quehacer de las políticas en ciertas latitudes de América Latina. En el caso mexicano se trata del trabajo del expresidente Andrés Manuel López Obrador, y cuyos críticos desde el esquema neoliberal dieron un trato marginal y denostativo a cualquier acción emprendida por su gobierno, a tal efecto considero oportuno en el marco de esta ensayo recuperar a uno de los más importantes intelectuales que estudiaron a profundidad el tema del populismo, me refiero al Doctor Laclau.

Una de las obras póstumas de Ernesto Laclau, *La razón populista*, da ciertos visos que permiten profundizar en el tema en cuestión: “el populismo no tiene ninguna unidad referencial porque no está atribuido a un fenómeno limitable”,<sup>20</sup> planteamiento al que volveré más adelante.

Con toda la perspicacia que ameritan los estudios sobre el populismo en Laclau, es importante considerar su sustentación teórica, para lo cual delimito que habría dos momentos en donde situar al populismo, es decir, como un antes y un después de las aportaciones de Laclau, en donde finalmente, más allá de todas las distorsiones de esta idea, el autor plantea su reelaboración, como una institución política.

<sup>20</sup> Ernesto Laclau, *La razón populista*, FCE, p. 5.



Al decir de Laclau tenemos:

Posibles formas de abordar el populismo sería tomar en su sentido literal algunos de los calificativos peyorativos que se le han asignado y mostrar que ellos sólo pueden mantenerse si uno acepta como punto de partida del análisis una serie de supuestos altamente cuestionables. Los dos presupuestos peyorativos a los cuales nos referimos son: (1) que el populismo es vago e indeterminado tanto en el público al que se dirige y en su discurso, como en sus postulados políticos; (2) que el populismo es mera retórica. Frente a esto opusimos una posibilidad diferente: (1) que la vaguedad y la indeterminación no constituyen defectos de un discurso sobre la realidad social, sino que, en ciertas circunstancias, están inscriptas en la realidad social como tal; (2) que la retórica no es algo epi fenoménico respecto de una estructura conceptual autodefinida, ya que ninguna estructura conceptual encuentra su cohesión interna sin apelar a recursos retóricos. Si esto fuera así, la conclusión sería que el populismo es la vía real para comprender algo relativo a la constitución ontológica de lo político como tal.<sup>21</sup>

Si bien las aportaciones del autor permitirían un profundo análisis y debate, delimito que bajo mi óptica y regresando a la afirmación del argentino Ernesto Laclau, acerca de que no subyace una “matriz”, a lo que él denomina, “unidad referencial que no está atribuido a un fenómeno limitable, lo cual trasciende desde sus orígenes en la comprensión de esta ideología”.

Bajo mi óptica si existe esta “matriz o unidad” en la delimitación del populismo, me refiero en primera instancia al comunalismo es decir la otrora comunidad rural cristalizadora de relaciones sociales y de producción más distributivas y recíprocas, frente aquellas que promovieron las sociedades mercantiles–capitalistas. Aspecto que se enmarca a partir de culturas específicas.

En esta tesitura las elaboraciones teóricas de Laclau habría que situarlas en el contexto específico cultural en que se manifieste dicha política populista.

Así en un contexto historiográfico y mundial encontramos como ejemplo a las comunidades rusas (*los mir*) en las cuales no subyacen formas de orga-

<sup>21</sup> Ernesto Laclau, *La razón populista*, Siglo XXI.



nización social del contexto capitalista, sino vínculos que están dando cierto sentido de socialización al encuentro con la naturaleza y sus bienes, lo que de igual manera podríamos advertir con los *Ayllu* de los Aimaras Quechua de Sudamérica y en México el *siqui*, de la cultura mixteca, y el *calpulli* o *calputin*, de los mexicas hoy conocidos como comunidades, o pueblos originarios.

En nuestra óptica recuperar con todos sus bemoles una ideología, el populismo, que, si bien se originó en determinado contexto histórico-cultural, estaría aportando ante un mundo en crisis la adaptación de posibles condiciones de vida *per se* más justas, recíprocas y solidarias no tan sólo para el advenimiento del ser humano, sino como una ideología que nos permite identificar los mejores derroteros de culturas y sociedades en vínculo con la naturaleza.

## ***VI. El escalamiento de AMLO en materia indígena, durante su gobierno, algunos aspectos***

En el caso que aquí nos ocupa, el gobierno hizo de suyo el enmarque de ciertas reivindicaciones históricas de los pueblos indígenas.

Bajo escenarios disímbolos, AMLO perfiló el quehacer de su gobierno en lo concerniente a los pueblos indígenas, en ámbitos que pasan desde el contorno cultural-simbólico, hasta el acontecer vindicativo fáctico. Valga como ejemplo, su intervención en diversos casos del México profundo y conflictuado como el que corresponde a los ya añejos problemas de los pueblos Triqui de la Mixteca Alta oaxaqueña, la sierra del Bacatete de Sonora y los ocho pueblos yaquis, así como con los Wixárika, de Jalisco y Nayarit recién concluido en la gestión de la presidenta Sheinbaum.<sup>22</sup>

El reordenamiento de la propiedad indígena guarda cierto simbolismo en la política agraria de AMLO y en cuya configuración se circunscribieron los objetivos trazados en su Plan de Desarrollo. La atención a la pobreza significó también, la mirada retrospectiva a los pueblos originarios y su proyección para la atención de algunos de los problemas que les aquejaban. Si bien cultural e ideológicamente lo simbólico guarda determinadas simientes, habría que señalar que el presidente se acercó a los pueblos indígenas solicitando su perdón, aspecto que con ningún Ejecutivo federal habría acontecido, así en-

<sup>22</sup> Confrontar acuerdo—Decreto Claudia Sheinbaum Pardo, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de mayo de 2025.

contramos los casos de los pueblos mayas ante los cuales AMLO brindó un reconocimiento por sus aportes en el advenimiento del país.

De ahí que reconozca la labor del gobierno de AMLO, a través de la publicación por primera vez en la historia de México de un Atlas nacional de la propiedad social divulgado en septiembre de 2024.<sup>23</sup> Documento cuantitativo y cualitativo que nos brinda proyecciones estadísticas de gran valía que permitirán en buena medida la reordenación rural, aspecto que sin duda habrá que correlacionar con problemas de diversa naturaleza, los cuales van en detrimento de los pueblos originarios y afromexicanos, como son la concentración agraria, la simulación y existencia de grandes latifundios, el extractivismo, el saqueo de sus bienes naturales, etcétera. Atlas que, de igual manera, se vincula con la debida organización, hasta 2025, del Sistema Integral de Modernización Catastral y Registral (SIMCR).

Más allá de lo simbólico y como una concreción<sup>24</sup> encontramos el tratamiento que brindó y se está proyectando en la actual administración, con la

<sup>23</sup> Al decir del gobierno federal encontramos: La conformación de un Atlas en el que se difunde la ubicación y distribución geográfica de los 32,251 núcleos agrarios; la distribución por género de las y los sujetos de derechos; las características de la conformación del territorio y su aprovechamiento ordenado; la distribución de los usos acordados al interior de los núcleos y el que se conozca lo que ocurre en ellos, a partir de los acuerdos aprobados en sus asambleas, establecidas como el órgano máximo de decisión, son, entre otras, características que dan riqueza a esta forma de propiedad colectiva. Con esta herramienta de consulta, el Registro Agrario Nacional contribuye no sólo a la difusión del conocimiento sobre lo agrario, de ese más de 50% del territorio nacional en el que se encuentran poco más de 5.4 millones de sujetos agrarios y sus familias. Asimismo, permite ampliar la visión sobre los problemas originados por la pobreza y la marginación en las que viven buena parte de ellos. Por otra parte, este documento pretende exponer el valor ambiental del entorno de los núcleos agrarios, y con ello, convertirse en una herramienta útil para el análisis y vías de solución de los problemas que existen en sus territorios. Otra virtud del presente *Atlas de la propiedad social de la tierra en México* es precisamente su cobertura, pues atiende un vacío de información, ya que el nivel del análisis fue realizado a nivel de los núcleos agrarios, característica única para este tipo de documentos. Conceptualmente, la obra se ha desarrollado de una manera que permite su fácil y rápida consulta, conformándose como una base fundamental para el análisis de la propiedad social, desde la óptica de los sujetos agrarios, e igualmente de estudiosos del tema y público en general. El objetivo es consolidarse como una herramienta eficaz para la toma de decisiones; entre otras, para el manejo y cuidado de los recursos naturales, así como para la planeación de programas productivos. Asimismo, se ha conceptualizado para constituirse como “un acervo de utilidad y apoyo a otras instituciones gubernamentales, académicas y de investigación”, Registro Agrario Nacional, *Atlas de la propiedad social en México*.

<sup>24</sup> “Plan de Justicia para el Pueblo Yaqui que contempla: revisión y restitución de las tierras que les hayan sido invadido en función del territorio yaqui reconocido en un decreto presidencial de 1937; revisión del suministro del agua que legítimamente les corresponde a las comunidades; instrumentación de un plan de mejoramiento urbano y reconstrucción de viviendas que concluirá a mediados de junio de 2022. [...] En cuanto al Bienestar, el secretario de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, Román

presidenta Doctora Claudia Sheinbaum, en el ya casi sempiterno problema de la Tribu Yaqui.

### VI.1. La Tribu Yaqui

Como parte de su programa agrario AMLO vindicó la otrora Resolución Presidencial de restitución agraria del presidente Cárdenas del año 1937, la cual a la posteridad en su ejecución y materialización en su consecución los latifundistas y consorcios internacionales, restringieron la territorialidad del pueblo Yaqui, más allá del discurso, AMLO dispuso la incorporación de inmediato al patrimonio del pueblo yaqui de tres mil hectáreas, aspecto que en proyección se sitúa hasta en un total de veinte mil hectáreas. La observancia de esta vindicación es integral y se calcula en la aplicación hasta de seis mil millones de pesos, que guardan en su aplicación.

## VII. *Cuestión indígena y asechanzas de la derecha*

En otro plano de orden simbólico, no está por demás advertir, el requerimiento protocolar y diplomático de AMLO al Estado español para que admitiera su responsabilidad colonial y se excusara con los pueblos originarios, aspecto que fue guiado por la derecha española como un desacato al actual orden internacional e incluso fue considerado por el expresidente Aznar como un fundamento de orden “comunista”.<sup>25</sup>

Y en un segundo ámbito se advierten eventos cristalizados por el papel de ciertos medios de comunicación que se obstinaron en la crítica desde los

Meyer que incluirá 38 acciones de mejoramiento urbano que incluyen centros de salud, escuelas, una universidad, restauración de las 8 plazas ancestrales. En todos los casos, dijo, el diseño y el material que se utilizará será acorde con la cosmovisión y costumbres de los pueblos yaquis, no será un modelo impuesto”. Redacción, “AMLO hace acuerdo con el Pueblo Yaqui para Restituir derechos territoriales”.

<sup>25</sup> El ex presidente del gobierno español José María Aznar (1996-2004) se burló del nombre de Andrés Manuel López Obrador y del perdón público que expresó el Papa Francisco por los excesos y la violencia ejercida contra los pueblos originarios de América durante la Conquista. Aznar participó en el Congreso del Partido Popular (PP) y entre los asuntos que abordó incluyó una descalificación al mandatario mexicano: “Dice que España tiene que pedir perdón, ¿y usted cómo se llama? Yo me llamo Andrés Manuel López Obrador. Andrés por parte de los Aztecas. Manuel por parte de los Mayas. López es una mezcla de aztecas y mayas”, afirmó entre risas. Armando Tejeda, “Se burla Aznar del nombre de AMLO y del perdón del Papa”, p. 6.

intereses oligopólicos a la política de AMLO, y en cuyo seguimiento no sólo se criticaba el “populismo indigenista del Estado”, sino su visión de conjunto.

### ***VIII. Algunos elementos sustantivos de la Reforma de 2024 relativa a pueblos originarios y afrodescendientes***

Prácticamente en la víspera de la culminación de su mandato AMLO emitió el decreto,<sup>26</sup> el 30 de septiembre de 2024, con el cual se reformó el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto los derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanos.

Y que, conforme a su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, concierne a los siguientes preceptos:

Artículo Único. Se reforman los párrafos primero, segundo, cuarto y quinto; las fracciones I, II, III, IV y actuales V, VII y VIII del Apartado A; los párrafos primero, segundo, las actuales fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII, y tercero del Apartado B; y el párrafo primero del Apartado C; se adicionan un párrafo sexto; un párrafo segundo a la fracción II, las fracciones V, VI, VII, recorriéndose en su orden las subsecuentes, un párrafo segundo a la actual fracción VIII y las fracciones XII y XIII al Apartado A; un párrafo segundo a la fracción I y las fracciones II, III, VI, X, XI y XV, recorriéndose en su orden las subsecuentes, al Apartado B; los párrafos segundo y tercero al Apartado C; y un Apartado D; se derogan el segundo párrafo de la actual fracción VII y el último párrafo del Apartado A, todo del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esencialmente los elementos contenidos en la reforma y adición al artículo segundo constitucional, en su gran mayoría inciden en la estructura

<sup>26</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanos. Senador Gerardo Fernández Noroña, presidente. Diputada Ifigenia Martha Martínez y Hernández, presidenta. Senadora Verónica Noemí Camino Farjat, secretaria. Diputada Nayeli Arlen Fernández Cruz, secretaria. En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto del Ejecutivo. La Secretaría de Gobernación, Luisa María Alcalde Luján. Rúbrica.

formal de sus contenidos y concibo sustancialmente, como cuestiones de fondo, tres de los aspectos medulares y que cierran con lo que he denominado un escalamiento en la política de AMLO respecto a los pueblos originarios y afromexicanos, me refiero a:

1. Haber reconocido por primera vez a los pueblos originarios y afromexicanos como sujetos de Derecho, es decir como sujetos de derechos colectivos con patrimonio y personalidad jurídicas propias.

La nueva adecuación de los pueblos originarios y afromexicanos, se cifra en los anhelos de los acuerdos de San Andrés en el marco de la autonomía y la autodeterminación, más allá del carácter financiero —manejar sus propios presupuestos— habrá que advertir en su momento y con la reglamentación que establezca el Congreso de la Unión, un aspecto central que concierne al manejo de los bienes naturales en sus demarcaciones, tal y como se proyecta en el Convenio 169 de la OIT, es decir, en qué medida la adaptación de estos “nuevos sujetos de Derecho público”, los pueblos indígenas y afromexicanos, guardan una idea integral de sus territorialidades y de su administración y manejo.

En esta tesitura encontramos en términos del Convenio de referencia:

Artículo 14 1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes. 2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión. 3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados. Artículo 15 1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse

especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.<sup>27</sup>

Desde la doctrina jurídica y la teoría del derecho, resultará de singular importancia establecer en qué medida la reforma y adición de referencia les brindará a los pueblos hoy vindicados en su publicidad, esto significa el derecho inmanente, al manejo de sus bienes naturales.

El viejo sustento de ver en el Estado moderno como hegemónico en la definición, no sólo socio jurídica de lo que la economía clásica denomina como “mercancías” o “factores de producción”, me refiero a las aguas, bosques, selvas, minerales, etcétera, tendrán que advertir otro tipo de cánones (para los pueblos originarios, sus bienes naturales), de ahí la importancia de los nuevos significados de índole reglamentarios que adquiera esta reforma y adición al artículo segundo constitucional.

Resulta de singular importancia establecer que el nuevo Atlas de la propiedad social, delimita que los pueblos originarios se ubican en más del cincuenta por ciento de superficies territoriales que incluyen litorales, selvas, bosques, áreas naturales protegidas y potencialmente con importantes yacimientos de diversidad de minerales”.

2. Un segundo fundamento que resulta consustancial corresponde a la ampliación del derecho de consulta a los Pueblos originarios y afro-mexicanos más allá de los protagonismos hegemónicos que guardaron los gobiernos neoliberales, esto por lo que hace a la definición política a la ejecución de obra pública por parte del Estado en territorialidades étnicas.

A nuestro parecer existe un distingo cualitativo de singular importancia en el enmarque que se ha cristalizado la reforma en materia de consulta, la cual advierte a los pueblos de origen afromexicano, es decir reconocer *por primera vez enunciados, como sujetos con personalidad jurídica propia y formalmente en el entorno de la geografía nacional, fundamentalmente en el marco jurídico agrario, como sujetos de derecho*, lo que sin duda constituye un importante avance en el cumplimiento de las vindicaciones agrarias de estas comunidades.

<sup>27</sup> Comisión Nacional Para El Desarrollo De Los Pueblos Indígenas. OIT, Convenio 169, *op. cit.*, pp. 9-10.

Al decir de Adelfo Regino refiriéndose en su conjunto a la reforma al artículo segundo, encontramos: “De esta forma, en materia jurídica, hay una adecuación de estas comunidades como sujetos de derecho, lo que deja atrás su situación de sujetos de interés público,<sup>28</sup> como se establecía en la reforma de 2001”.<sup>29</sup>

Es decir, que la reforma advierte la existencia de un sujeto específico de Derecho Público en México, situando elementos que competen en potenciar sus formas de gobierno, sus sistemas normativos y fundamentalmente el manejo de sus presupuestos y potencialmente como mencionaba, *supra*, de sus bienes naturales, esencialmente aquellos que por Ley son de competencia federal y estatal reconocer directamente a los pueblos indígenas y afromexicanos.

No está por demás señalar que nuestra tercera raíz, los pueblos de ascendencia africana en México, habrían sido considerados de manera “marginal”, en ocasiones como simples “posesionarios” y en el mejor caso, como “apéndices accesorios” de algunas resoluciones presidenciales, de ciertos ejidos y comunidades indígenas a los que el Estado, vía el otrora Departamento de Asuntos Agrarios y posteriormente la Secretaría de la Reforma Agraria denominaban como “anexos”, a tal efecto, encontramos, por ejemplo, los poblados costeros de la Costa Chica del Estado de Guerrero (corredor poblacional de origen afromexicano), entre Ometepe y Pinotepa Nacional, Oaxaca.

De ninguna manera la condición de “anexos” aseguraba a los pueblos y comunidades de referencia sus derechos colectivos y humanos, dentro de ellos el inmanente a su patrimonio, ni mucho menos su debida propiedad agraria, como sujetos sociales.

Ciertamente el acontecer de estos pueblos que históricamente lidiaron entre la esclavitud y la negación Novo hispánica, y en el capitalismo, su condición, entre otros sectores explotados, de jornaleros de diversas plantaciones cacaoteras, cafetaleras y cañeras del sur y sureste de México, entre otros espacios geográficos, como los que corresponden a la costa del Golfo de México, lo cual determinó diversas “hibridaciones” en el sistema de propiedad y en las cuales por supuesto existen diversos tipos de vindicaciones agrarias, en los que si bien estos núcleos humanos surcaron históricamente desde poblamien-

<sup>28</sup> Es decir, que deben ser tutelados o protegidos por el Estado o terceras partes.

<sup>29</sup> INPI, “La Reforma Indígena y Afromexicana, una tarea impostergable: Adelfo Regino”.

tos que se entrecruzan con los repartimientos de indios, las congregaciones, composiciones de tierras, e incluso el ejido originario, todos ellos desde la Colonia, y en cuyos asentamientos contemporáneos, al igual que corresponde a los pueblos indígenas, el Estado está creando las articulaciones por un nuevo advenimiento y reconocimiento agrario de los pueblos afromexicanos en México.

Si bien, la reforma y adición contempla otros aspectos, consideramos nodal al devenir de los pueblos de referencia, los elementos inherentes a la autonomía y autodeterminación, principios jurídico-políticos, consignados tanto en el Convenio 169 relativo a Pueblos Tribales e indígenas, como en la propia Constitución.

Al tiempo que trascienden en cada uno de los fundamentos enunciados diversos entramados socio políticos, he trazado en este estudio algunos aspectos que en nuestra óptica resultarán trascendentales en la debida asunción de esta nueva adaptación jurídica al artículo segundo constitucional.

Por otro lado, es importante precisar que el derecho de consulta, guarda raigambres en el derecho internacional incorporados en el *supra* citado Convenio 169 de la OIT, en esta tesitura encontramos que: La OIT adoptó este Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes en 1989 y hoy es uno de los instrumentos legales más importantes para la defensa de los derechos humanos de los indígenas.

Hasta la fecha, lo han ratificado veinte países (México es uno de ellos) y es un instrumento vinculante para todos los Estados Miembros.<sup>30</sup> Establece la obligación de consultar a los pueblos indígenas cuando se les pueda afectar de manera directa al adoptar medidas legislativas o administrativas (art. 6), al realizar planes nacionales para el proceso de desarrollo del país, (art. 7), y antes de emprender o autorizar un programa de explotación de los recursos dentro de sus tierras (art. 25).<sup>31</sup>

3. Finalmente son de sustancial importancia las nuevas adecuaciones al artículo segundo constitucional, los elementos relativos a legitimar la

<sup>30</sup> Cesar Rodríguez Garavito *et. al.*, *La consulta previa a pueblos indígenas: los estándares del derecho internacional*.

<sup>31</sup> OIT, Convenio 169, *op. cit.*



debida competencia y la aplicación de los sistemas de derecho indígena y afromexicanos.

Este nuevo fundamento advierte el basamento relativo a la diversidad cultural y dentro de ella la diversidad jurídica. Si bien la otrora fórmula relativa a identificar la existencia de ciertos “usos y costumbres”, cimiento muy arraigado desde la concepción paternalista y discriminatoria del derecho positivo, advierte con la reforma otro cariz al dimensionar la existencia de diversos sistemas jurídicos además del nacional y que si bien la gran mayoría de tradición oral, los cuales se conjugan a sus propias formas de suministrar culturalmente justicia, al igual que cuentan con sus órganos aplicadores de sus sistemas normativos.

Como corolario a lo desarrollado en este estudio y en cuyo fondo si bien “subyace cierto eslabonamiento del gobierno de AMLO y el EZLN” en lo relativo a la definición jurídica que se ha dado a los pueblos originarios como sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propios. Aspectos ya sustentados en el año de 1996, en la visión socio-política del EZLN, también concibo que con la reforma aquí comentada, se abre un horizonte de análisis que estaría enmarcado por la influencia que guardaron los acontecimientos en el estado de Chiapas, cuyas dimensiones trascendieron fronteras y en relación con el actual gobierno, estos aspectos proyectan establecer una bisagra que permita advertir la importancia para su aplicación de los acuerdos de San Andrés Larráinzar.

Al decir de Adelfo Regino: “La reforma constitucional, además de ser un evento representativo por el reconocimiento del Estado situado en un espíritu múltiple, derivó de una sucesión de Foros Regionales, y de consulta, que se verificó en la mayoría de las regiones del país entre los años de 2019 al 2021, y en los cuales participaron más de 27 mil representantes de los 68 pueblos indígenas,<sup>32</sup> los cuales fueron organizados por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) junto con el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI), de los que surgieron acuerdos y propuestas para su estructuración”.

32 INPI, “Propuestas y conclusiones de los Foros Regionales y el Foro Nacional (Descarga de documentos)”.

Y finalmente resulta interesante situar otra afirmación de Adelfo Regino actual director del INPI, cuyo enfoque sitúa la estrechez con el pensamiento del EZLN, del cual uno de sus asesores, en los diálogos de Paz en Sakamch'en de los pobres, en este tenor encontramos:

Con todo, la pregunta evidente después de tal hecho es ¿Por qué no se dio antes esta Reforma? ¿Por qué existe una distancia temporal considerable entre la misma y los Acuerdos de San Andrés? Una primera respuesta a este planteamiento es que, si bien, la Reforma se da en un proceso histórico y de transformación, esta es producto del cambio, no sólo ideológico, sino del terreno o campo jurídico.

## ***Fuentes de consulta***

### ***Bibliográficas***

- Cosío Villegas, Daniel. *El estilo personal de gobernar*. México, Joaquín Mortiz, 1974.
- Durand Alcántara, Carlos Humberto. *Discontinuum y cambio social*. Altres Costa Amic, 2021.
- EZLN. *Crónicas Intergalácticas. Primer Encuentro Intercontinental por la Humanidad y Contra el Neoliberalismo*. Chiapas. Planeta Tierra, 1996.
- Fals Borda Orlando. *Una sociología sentipensante para América Latina. Acción colectiva e identidades indígenas*. Bogotá, CLACSO, 2009.
- Gilly, Adolfo. *Chiapas la razón ardiente*. México, Era, 1997.
- Laclau, Ernesto. *La razón populista*. FCE, Buenos Aires, 2007.
- . *La razón populista*. Siglo XXI, Argentina. 2005.
- Millán Márgara. *Desordenando el género/¿Des-centrando la Nación?* México, UNAM, 2014.
- Participación de la Comisión Sexta del EZLN. *El pensamiento crítico frente a la hidra capitalista I*. Enlace Zapatista. <https://enlacezapatista.ezln.org.mx/2018/09/09/el-pensamiento-critico-frente-a-la-hidra-capitalista-tomo-i/>
- Ochman Marta. *Populismo*. Documento, ITESM, 2022.
- Registro Agrario Nacional. *Atlas de la Propiedad Social en México 2024*. RAN, México, septiembre de 2024.
- Requena Gallego, Manuel y Rosa Ma. Sepúlveda Losa (coord.). *Las brigadas internacionales: el contexto internacional, los medios de propaganda, literatura y memorias*. Ediciones de la Universidad de Castilla, La Mancha, España, 2001.
- Semo, Enrique. *La conquista, catástrofe de los pueblos originarios*. México, Siglo XXI, 2019.

Todorov, Tzvetan. *Insumisos*. Galaxia/Gutenberg, Barcelona, 2016.

Vera Herrera, Ramón y Luis Hernández Navarro (comp.). *Acuerdos de San Andrés*. México, Era, 1998.

## Electrónicas

INPI. “La Reforma Indígena y Afromexicana, una tarea impostergable: Adelfo Regino”. *Gobierno de México*, 15 de febrero de 2024. <https://www.gob.mx/inpi/articulos/la-reforma-indigena-y-afromexicana-una-tarea-impostergable-adelfo-regino?idiom=es>

\_\_\_\_\_. “Propuestas y conclusiones de los Foros Regionales y el Foro Nacional (Descarga de documentos)”. *Gobierno de México*, 9 de agosto de 2019, México. <https://www.gob.mx/inpi/articulos/propuestas-y-conclusiones-de-los-foros-regionales-y-el-foro-nacional-descarga-de-documentos> (consultado el 02 de enero de 2025).

López Obrador, Andrés Manuel. “Conferencia de prensa matutina. 2 de abril de 2021”, *YouTube*.

\_\_\_\_\_. “Mensaje de AMLO en el cierre de campaña en el Estadio Azteca”. *AMLO*, 27 de julio de 2018. <https://lopezobrador.org.mx/2018/06/27/cierre-de-campana-amlo-en-vivo-desde-el-estadio-azteca/> (consultado el 2 de octubre de 2024).

Los Acuerdos de San Andrés, firmados el 16 de febrero de 1996. <https://www.solidaritat.ub.edu/observatori/esp/chiapas/analisis/acuerdos.htm>

OIT. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, C169. Publicado el 27 de junio de 1989. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/publication/wcms\\_100910.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100910.pdf) (consultado el 2 de mayo de 2025).

Presidencia de la República 2018-2024. “Presidente López Obrador declara formalmente fin del modelo neoliberal y su política económica”. *Gobierno de México*, Comunicado, 17 de marzo de 2019. <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidente-lopez-obrador>. (consultado el 10 de septiembre de 2024).

Rodríguez Garavito, César, Meghan Morris, Natalia Orduz y Paula Buriticá. *La consulta previa a pueblos indígenas: los estándares del derecho internacional*. Bogotá, Universidad de los Andes, 2010.

Rüstow, Alexander. “El neoliberalismo y su tesis: Economía libre, Estado fuerte”. *Alemania, economía, sociedad y derecho*. <http://aesyd.blogspot.mx/2008/08/alexander-rustow-el-neoliberalismo-y-su.html> (consultado el 3 de noviembre 2024).

## Hemerográficas

Anzaldo, Alfonso (ed.). *Ce Acatl*. México, con más de 70 números elaborados entre 1994 y 2002.

Casanueva Baptista, Alonso y Sánchez Urribarri, Raúl A. “Why ‘populism’?” *Thesis Eleven*, 149 (1), 2018, pp. 3-9.

*Chiapas*. Era-Instituto de Investigaciones Económicas, México, UNAM, 1995 y 2004.

Cleen, Benjamin De; Jason Glynos y Aurelien Mondon. “Critical research on populism: Nine rules of engagement”, *Organization* 25(5). 12 de abril de 2018.

- EZLN. “Documentos y comunicados”. *Era*, Vols. 1, 2 y 3, México, 1994–1997.
- Jansen, Robert S. “Populist Mobilization: A New Theoretical Approach to Populism”, *Sociological Theory*, 29(2), 2011.
- Leyva, José Ángel. *La Jornada Semanal*, 11 de mayo de 2025.
- López Obrador, Andrés Manuel. *Gracias*. México, Planeta, 2024.
- Mudde, Cas y Cristobal Rovira Kaltwasser. “Studying Populism in Comparative Perspective: Reflections on the Contemporary and Future Research Agenda”, *Comparative Political Studies*, 51(13), 2018.
- Redacción. “AMLO hace acuerdo con el Pueblo Yaqui para Restituir derechos territoriales”. *La Jornada*, 6 de agosto de 2020. <https://www.jornada.com.mx/noticia/2020/08/06/politica/acuerda-amlo-historico-acuerdo-de-justicia-para-el-pueblo-yaqui-6672> (consultado 2 de mayo 2025).
- Rodríguez Araujo, Octavio. “México: Process and installation of a new political régime”. *Andamios*, Vol. 6, Núm.11, UACM, México, 2009.
- Rooduijn, Matthijs; de Lange, Sarah L.; Van der Brug, Wouter, “A populist Zeitgeist? Programmatic contagion by populist parties in Western Europe”, *Party Politics*, 20(4), 2014.
- Tejeda, Armando. “Se burla Aznar del nombre de AMLO y del perdón del Papa”. *La Jornada*, 1 de octubre de 2021.
- Subcomandante Marcos. “Entrevista al diario *La Jornada* (marzo de 1994)”. *Contrahistorias. La otra mirada de Clío*, Núm. 20, mar.-ago., México, 2013, pp. 59-65.
- Stavrakakis, Yannis y Anton Jäger. “Accomplishments and limitations of the ‘new’ mainstream in contemporary populism studies”. *European Journal of Social Theory*, 21(4), 2018.
- Thomas, Frédéric. “Pensamientos decoloniales en América Latina”. *pensamiento crítico*, 6 de junio 2023.
- Wolkenstein, Fabio. “Populism, liberal democracy and the ethics of peoplehood”. *European Journal of Political Theory*, 18(3), 2019.

## **Legislativas**

- Gobierno de México. *Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024)*. CDMX, 12 de julio de 2019.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanos, publicado el 30 de septiembre de 2024 en el *Diario Oficial de la Federación*.
- Sheinbaum Pardo, Claudia. Decreto. *Diario Oficial de la Federación*, publicado el 8 de mayo de 2025.

# Los derechos humanos de los pueblos indígenas en México: desafíos a catorce años de la reforma constitucional de 2011

Celso Escobar Salinas\*

## **Resumen:**

¿A catorce años de la reforma constitucional en materia de derechos humanos (2011), el Estado mexicano ha cumplido con su obligación de garantizar los derechos de los pueblos indígenas? Para dar una respuesta, este artículo analiza, en primer lugar, la confusión conceptual persistente entre los términos: derechos fundamentales, derechos humanos y garantías, la cual ha limitado su aplicación efectiva. La doctrina previa ha supuesto que estos conceptos se encuentran plenamente comprendidos, sin reconocer que el problema para su materialización tiene un origen epistemológico. En segundo lugar, mediante un análisis histórico, jurídico y estadístico se documenta el estado actual de los derechos humanos de la población indígena en México en el periodo 2011-2025.

## **Abstract:**

*Fourteen years after the constitutional reform on human rights (2011), has the Mexican state fulfilled its obligation to guarantee the rights of indigenous peoples? To answer this question, this article first analyzes the persistent conceptual confusion between the terms: fundamental rights, human rights, and guarantees, which has limited their effective application. Previous doctrine has assumed that these concepts are fully understood, without recognizing that the problem for their realization has an epistemological origin. Secondly, through a historical, legal, and statistical analysis, the current state of human rights of the indigenous population in Mexico is documented for the period 2011-2025.*

**Sumario:** Introducción / I. Evolución de los derechos fundamentales / II. Bases teóricas sobre los derechos fundamentales / III. Desafíos a los derechos humanos de los pueblos indígenas en México (2011-2025) / IV. Conclusiones / Fuentes de consulta

\* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, Investigador posdoctoral en la Facultad de Derecho, UNAM, Profesor-Investigador en UAM y UNAM.

## *Introducción*

El presente artículo analiza uno de los problemas conceptuales que persisten en el ámbito jurídico mexicano: la confusión entre los términos derechos fundamentales, derechos humanos y garantías, así como las implicaciones que esta imprecisión ha tenido en el cumplimiento efectivo de los derechos de los pueblos indígenas.

Asimismo, se estudia que a pesar de los avances normativos y doctrinales como la ratificación del Convenio 169 de la OIT por el Estado mexicano en 1990, la reforma al artículo segundo constitucional de 2001 y la reforma de 2011 en materia de derechos humanos, la República mexicana ha sido incapaz de traducir estas disposiciones en garantías reales para los pueblos indígenas. Esta paradoja constituye el problema de la investigación, es decir, en México existe un marco jurídico cada vez más robusto y vanguardista en materia de derechos humanos; sin embargo, su aplicación práctica continúa dejando en situación de vulnerabilidad a amplios sectores de la población.

La importancia de este estudio radica en evaluar la brecha entre el reconocimiento formal y el ejercicio material de los derechos humanos de las comunidades indígenas, en el periodo 2011-2025. Esto debido a que México, a pesar de haber asumido compromisos internacionales para el cumplimiento efectivo de los derechos humanos, en la praxis, no ha resuelto los niveles de discriminación, marginación, pobreza y despojo hacia los indígenas. En este sentido, se observa que en los operadores jurídicos y autoridades, la confusión conceptual señalada no es un mero asunto teórico: tiene efectos concretos en la operatividad de las políticas públicas, en la interpretación judicial y en la garantía de los mencionados derechos.

El objetivo general de este trabajo es analizar los desafíos que enfrenta el Estado mexicano en la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas, en el periodo de 2011 a 2025, a partir de la revisión conceptual de los términos mencionados y de la evaluación de las políticas, leyes e instituciones encargadas de su cumplimiento. De manera específica, se busca identificar los desafíos principales que impiden su efectividad.

Los resultados preliminares evidencian que, pese a las reformas constitucionales de 2001 y 2011, y la adhesión al Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas continúan en una situación de vulnerabilidad. Verbigracia, la discriminación afecta a más del 28% de esta población indígena; la pobreza al-

canza el 60.8%; y persisten violaciones a sus derechos económicos, sociales y culturales.

Este artículo se estructura en cuatro apartados. En el primero se expone la evolución histórica de los derechos fundamentales. En el segundo, se analizan las bases teóricas para comprender la naturaleza de los mencionados derechos: positivismo, garantismo de Luigi Ferrajoli y teoría principialista de Robert Alexy. En el tercer apartado, se analizan los desafíos a los derechos humanos de los pueblos indígenas en México, en el periodo 2011-2025. Por último se presentan las conclusiones.

## ***I. Evolución de los derechos fundamentales***

Por medio de la política y del derecho se intenta dar cauce a dos objetivos principales de la sociedad: la paz y la dirección política. Para ello, resultan indispensables el reconocimiento y la garantía de los derechos fundamentales. Sin embargo, esto último no ha sido fácil de lograr, ha implicado procesos lentos e intrincados desde la instauración del estado moderno.

A partir de la concentración de las decisiones y las acciones colectivas, el monopolio del *ius puniendi*, la fortaleza del gobierno, la división y equilibrio de los poderes, y la cohesión de la sociedad, fue necesaria una regulación jurídica del estado para dar forma, contención y operatividad al aparato político mediante diversos controles, como la división de poderes, y de manera destacada, el reconocimiento de los derechos fundamentales.

Tales funciones son la esencia del régimen que es plasmado en la Constitución Política —y en los últimos tiempos, de igual forma, en diversos tratados internacionales de derechos humanos—. Así, el origen del Estado moderno es simultáneo a la consolidación del régimen político. Su nacimiento se dio a partir de la asunción de los derechos fundamentales en las instituciones del Estado. El régimen comprende “una serie de relaciones entre Estados y ciudadanos”.<sup>1</sup>

Ahora bien, pese a la importancia de delimitar los conceptos: Estado y régimen político, en la actualidad persiste la postura de concebirllos como si-

<sup>1</sup> Charles Tilly, *Democracia*, p. 43.

nónimos. Probablemente, este error conceptual proviene de las disquisiciones de Hans Kelsen quien los consideró como una identidad.<sup>2</sup> Sin embargo, el estado es el aparato político que concentra el poder y dirige a una sociedad, y el régimen es la contención jurídica de éste para lograr un respeto a los derechos de la población.

De acuerdo con Michael Mann, en las sociedades actuales no sólo existe el poder del Estado (político), sino que cohabita con otros tres: militar, ideológico y económico.<sup>3</sup> Este autor tiene razón, para comprender los avances y desafíos en los derechos humanos resulta indispensable considerar la presencia de diversos poderes en la sociedad que compiten y pueden generar colisiones o restricciones de derechos. Aunque es necesario señalar que el régimen nos permite controlarlos.

En el contexto actual, se propone considerar la existencia de una quinta fuente de poder: la jurídica. Esta última, actualmente se identifica en México con mayor claridad ante la consolidación de los derechos humanos y sus garantías que se protegen por órganos nacionales e internacionales. Es decir, si hay algo que controla o limita al poder político (Estado), de manera necesaria, debe ser otro poder, y es precisamente, el jurídico. Esto último se logró en México, a partir de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos y amparo.<sup>4</sup>

## ***II. Bases teóricas sobre los derechos fundamentales***

En México existe una amplia diversidad de términos para identificar a los derechos fundamentales, por ejemplo: “derechos humanos”, “garantías constitucionales”, “garantías individuales” y otros relativos. Esta pluralidad podría evidenciar la prevalencia de un sistema democrático saludable, en el que impera la libertad de las ideas. O *contrario sensu*, podría revelar la falta de precisión sobre uno de los tópicos más relevantes para nuestra subsistencia, con lo cual, su implementación en la sociedad podría ser antagónica, ambigua

<sup>2</sup> Kelsen Hans, *Teoría Pura del Derecho*, p. 285.

<sup>3</sup> Michael Mann, *Las fuentes del poder social*, pp. 14-15.

<sup>4</sup> Los sujetos que concentran el poder jurídico en la actualidad son tanto nacionales como internacionales. Dentro de los primeros tenemos a los poderes judiciales (federal y locales); en los segundos, se encuentran las cortes y comisiones que sustentan su legitimidad en tratados internacionales.



o maniquea.

Conforme a lo anterior, en esta parte del artículo se precisan los términos: derechos fundamentales, derechos humanos y sus garantías, a partir del análisis de la teoría positivista, el garantismo de Luigi Ferrajoli y la teoría principialista de Robert Alexy.

## **II.1. Perspectiva positivista de los derechos fundamentales**

La expresión “derechos fundamentales” comenzó a ser utilizada desde finales del siglo XVIII en Francia, específicamente, en las obras de diversos autores ilustrados como Jean-Jacques Rousseau e Immanuel Kant. En aquel contexto, como una forma de contrarrestar el poder absolutista del monarca, se establecieron determinadas prerrogativas mínimas para el desarrollo y subsistencia de los ciudadanos, las cuales debían ser respetadas por el estado. Para ello, se requería plasmarlas en las constituciones políticas para asegurar su respeto y cumplimiento.

En el siglo XIX, la denominación “derechos fundamentales” se popularizó en diversos estudios de derecho público alemán e italiano. Para el siglo XX, ésta se adoptó en diversas constituciones latinoamericanas. Algunas cartas magnas hablan de derechos fundamentales, otras de derechos y garantías o garantías fundamentales, según la tradición jurídica de cada país. Esta situación prueba que la postura que concibe los derechos fundamentales, únicamente cuando se encuentran positivizados (a nivel constitucional y legal), prevalece en la actualidad.

## **II.2. Garantismo jurídico: teoría de Luigi Ferrajoli**

Con una postura diferente, Luigi Ferrajoli —distinguido jurista y filósofo italiano—, sostiene que los derechos fundamentales se definen de la siguiente manera:

[...] son ‘derechos fundamentales’ todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a ‘todos’ los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por ‘derecho subjetivo’ cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por ‘status’

la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas.<sup>5</sup>

Como se observa, esta definición va más allá del reconocimiento constitucional, legal y convencional que históricamente se les ha atribuido a los derechos fundamentales, es decir, cualquier ser humano, independientemente de su situación política, económica y social; credo y religión; nivel educativo; u otro tipo de circunstancias particulares, goza de los mencionados derechos.

La concepción de derechos fundamentales de Luigi Ferrajoli es vanguardista, pues va más allá de determinados bienes, valores y gobiernos con los que usualmente se suelen limitar. De tal forma, este autor idea el carácter de universalidad de los mencionados derechos sin limitaciones de alguna índole.

Además, Ferrajoli plantea las siguientes características para estos derechos: “no son alienables o negociables”, sino que son “prerrogativas no contingentes e inalterables de sus titulares”.<sup>6</sup> Sobre estos puntos es oportuno comentar que los derechos fundamentales son tal cual, que su reducción, tergiversación, manipulación o cualquier otro tipo de circunstancia que atente contra su naturaleza implicará una materialización sesgada; empero, su esencia no contingente se mantiene.

La anterior concepción es oportuna para diversos países donde hay una contradicción entre el mundo del “deber ser” (de los derechos humanos reconocidos por el sistema jurídico); y el mundo del “ser” (en el cual existe una notoria desigualdad, pobreza e injusticia social). Esta contradicción, Ferrajoli la explica debido a que dependiendo de las condiciones de la titularidad que se les da a ciertas personas para gozar de determinados derechos fundamentales, se generan discriminaciones y, por ende, el menoscabo de dichos derechos.

Así, Ferrajoli reconoce la existencia actual de dos condiciones con las que se determina el ejercicio de los derechos fundamentales en el mundo: el estatus de persona y/o de ciudadano. Es decir, la personalidad, la ciudadanía y la capacidad de obrar: “La ciudadanía y la capacidad de obrar han quedado

<sup>5</sup> Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías: la ley del más débil*, p. 42.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 46.

hoy como las únicas diferencias de status que aún delimitan la igualdad de las personas humanas”.<sup>7</sup>

Derivado de las distinciones vigentes (personalidad, ciudadanía y capacidad de obrar), Ferrajoli señala que se dan cuatro clases de derechos:

1. *Derechos humanos*. Conciernen a todas las personas. Por ejemplo: el derecho a la vida; las libertades personales, de conciencia y de expresión; el derecho a la educación y a la salud; así como las garantías en materia penal y procesal.
2. *Derechos públicos*. Estos se reconocen sólo a la ciudadanía. Verbigra: el derecho a la residencia y a la libre circulación; los derechos de asociación, trabajo y asistencia social.
3. *Derechos civiles*. Son los derechos para todas las personas con capacidad de ejercicio. Por ejemplo: el poder contratar, la libertad del trabajo, industria o empresa, el derecho de acción ante los tribunales.
4. *Derechos políticos*. Son los derechos únicamente para los ciudadanos de un Estado, como el votar, ser votado, el derecho de petición, entre otros.<sup>8</sup>

### II.3 Teoría principialista de Robert Alexy

Robert Alexy —destacado constitucionalista alemán— es uno de los impulsores de la teoría principialista, junto con Ronald Dworkin, ésta se basa en la distinción entre reglas y principios. De acuerdo con Alexy, las primeras son “mandatos definitivos”, y los segundos son “mandatos de optimización”,<sup>9</sup> estos últimos por lo tanto implican un examen de proporcionalidad y ponderación, es decir, su lógica pretende darles la mayor extensión posible dadas las limitaciones de hecho y de derecho.

En tal sentido, Alexy sostiene que los derechos fundamentales se encuentran dentro de la categoría de ser principios de proporcionalidad (*lato sensu*), los cuales contienen a su vez tres sub-principios: 1) de adecuación, 2) de necesidad y 3) de proporcionalidad (*stricto sensu*). Así, ante el supuesto de colisión entre derechos es necesaria la ponderación, lo cual implica “[...] optimizar con respecto a las posibilidades jurídicas”.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> *Id.*

<sup>9</sup> Robert Alexy, “Dos objeciones de Luigi Ferrajoli a la teoría principialista de los derechos fundamentales”, p. 39.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 43.

*Contrario sensu*, Ferrajoli considera que los derechos fundamentales no son principios, sino reglas, es decir, mandatos definitivos. Así, en caso de colisionar los derechos, Ferrajoli sugiere subsumir el caso concreto al derecho constitucional, esto significa: “la norma que sirve de base para la solución del caso tiene que ser aplicada tomando en cuenta todas las circunstancias concretas del caso”.<sup>11</sup> A diferencia, Alexy sugiere la ponderación de principios.

## **II.4. Protección internacional de los derechos humanos**

Los derechos fundamentales tuvieron cabida en las constituciones políticas de diversos países que comenzaron a tutelarlos a partir de la consolidación del Estado moderno y del régimen político. De igual forma, han coadyuvado a su reconocimiento, tutela y defensa en diversos instrumentos de carácter internacional.

En este sentido, uno de los primeros documentos jurídicos que reconoció los derechos fundamentales fue la Magna Carta *Libertatum* de 1215, donde se estableció que la justicia y el derecho debían ser aplicados sin ningún tipo de distinción. De igual forma, en el Acta de la Abolición de la Servidumbre de Zúrich, de 1525, se señaló que todos somos iguales por ser hijos de Dios y que debemos vivir como hermanos, por ende, la esclavitud debería ser erradicada.

Posteriormente surgió: 1) la Declaración de Derechos de Virginia de 1776, que distingue como derechos naturales a la vida, la libertad, propiedad, felicidad y seguridad; 2) la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789; y 3) la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana de 1791.

En la actualidad, existen diversos tratados internacionales que protegen los derechos humanos: la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, de 1969, entre otros.

## **II.5. Protección jurídica de los derechos humanos en México**

El reconocimiento de los derechos fundamentales en México ha estado presente desde sus primeras constituciones políticas, aunque de una manera

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 49.

incipiente. Ejemplo de ello se encuentra en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, y en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

Sin embargo, fue hasta la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 donde se reconoció un primer catálogo de derechos fundamentales, en el “Título I, Sección I. De los derechos del hombre”, y se hizo alusión a las garantías y derechos del hombre y del ciudadano. De manera subsecuente, en diferentes reformas y adiciones a la mencionada constitución, específicamente, al artículo 102, se habló de “garantías individuales”. Asimismo, en el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865 se previó en el Título XV, el concepto: “garantías individuales”.

Posteriormente, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se reconocieron los derechos fundamentales en el Título Primero, Capítulo I, que se denominó “De las garantías individuales”. Sin embargo, para junio de 2011, se dieron dos reformas constitucionales trascendentales: una en materia de juicio de amparo y otra sobre derechos humanos, con lo cual cambió la denominación del Título Primero, Capítulo I, a: “De los Derechos Humanos y sus Garantías”.

Se podría considerar que el mencionado cambio de denominación es meramente semántico, sin embargo, la profundidad de éste es mayúscula, como se observa en la siguiente tesis del Poder Judicial de la Federación, que aclara las dimensiones de ambos conceptos:

**DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS. SU DISTINCIÓN.**  
[...] para el Constituyente Permanente los derechos y sus garantías no son lo mismo, ya que éstas se otorgan para proteger los derechos humanos; constituyen, según Luigi Ferrajoli, los “deberes consistentes en obligaciones de prestación o en prohibiciones de lesión, según que los derechos garantizados sean derechos positivos o derechos negativos”, es decir, son los requisitos, restricciones, exigencias u obligaciones previstas en la Constitución y en los tratados, destinadas e impuestas principalmente a las autoridades, que tienen por objeto proteger los derechos humanos; de ahí que exista una relación de subordinación entre ambos conceptos, pues las garantías sólo existen

en función de los derechos que protegen; de tal suerte que pueden existir derechos sin garantías pero no garantías sin derechos [...].<sup>12</sup>

### ***III. Desafíos a los derechos humanos de los pueblos indígenas en México (2011-2025)***

El 1 de enero de 1994, se levantó en armas el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en Chiapas, de manera simultánea a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Dentro de las demandas señaladas por sus integrantes —en su mayoría indígenas—, se exigió el cumplimiento efectivo de sus derechos humanos.

Posteriormente, se creó la Comisión de Paz y Reconciliación a efecto de atender los mencionados desafíos, pero no se llegó a una solución. En 1994, asumió el poder Ernesto Zedillo Ponce de León y se retomaron las negociaciones, las cuales derivaron en la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas de 1995 y los Acuerdos de San Andrés Larráinzar de 1996, en los que se reconoció la autonomía, libre determinación y participación de los pueblos indígenas.

Durante el sexenio de Vicente Fox Quezada tampoco fue posible llegar a una solución definitiva, no obstante, se aprobó la reforma al artículo segundo constitucional (14 de agosto de 2001), y a su vez, se publicó la Ley de Derechos y Cultura Indígena. Con este marco jurídico se reconoció la autonomía indígena, se les reivindicó como titulares de los recursos naturales de sus territorios y se garantizó su autonomía política.

En los años siguientes se publicaron las siguientes normas: 1) Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas en 2003, Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en 2003, Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas en 2018 y la Ley Federal de Protección del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas en 2022. Además, se suscribieron los siguientes instrumentos internacionales: 1) Convenio de la OIT N.º 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado por México en

<sup>12</sup> Tesis aislada XXVII.1o. (VIII Región) 24 K (10a.), 2005681, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. III, Libro 3, febrero de 2014, p. 2353.

1990, 2) Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007.

Adicionalmente, en junio de 2011 se dio la reforma constitucional en materia de derechos humanos, que vino a robustecer los derechos de la población mexicana, incluyendo a los indígenas. De igual forma, se dio un amplio desarrollo doctrinal sobre derecho indígena, con lo cual se ha fortalecido el pluriculturalismo.

No obstante, a pesar del marco jurídico y doctrinal robusto, el Estado mexicano ha fallado en la garantía de los derechos humanos de los pueblos indígenas en los siguientes aspectos: 1) persiste la discriminación, marginación y pobreza, 2) sigue vulnerándose el derecho a la tierra, territorio, recursos y libre determinación, 3) persisten problemáticas en justicia y seguridad, y 4) siguen rezagados los derechos económicos, sociales y culturales.

### **III.1 Discriminación, marginación y pobreza**

Desde la época de la Nueva España los pueblos indígenas han padecido discriminación, marginación y pobreza. De acuerdo con la encuesta de 2022 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el 28.2% de la población indígena manifestó haber padecido algún tipo de discriminación.<sup>13</sup> Asimismo, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), señaló que un 33.5% de personas considera que los indígenas siguen siendo vulnerados y discriminados por la sociedad en general.<sup>14</sup> De igual forma, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), señaló que el 51.2% de las personas que encuestó en 2022 considera que el color de piel es un factor para recibir distintos tratos en la sociedad, y el 72.2% refirió que persiste el racismo en México.<sup>15</sup>

Asimismo, Edgar González expuso que 7 de cada 10 indígenas son pobres.<sup>16</sup> De igual forma, el extinto Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), documentó que el 69.5% de la población

<sup>13</sup> INEGI, “Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial”, p. 1.

<sup>14</sup> CONAPRED, “Discriminación en contra de la población y pueblos indígenas”, p. 3.

<sup>15</sup> CNDH, “Pueblos y Comunidades Indígenas”.

<sup>16</sup> Edgar A. González-Gómez y Héctor Macías-Morales, “La comparación de la pobreza en la población indígena de México en el periodo 2010-2016”, p. 35.

indígena es pobre.<sup>17</sup> Aunque, para 2024 se observó una leve disminución en esta situación (60.8% de las personas indígenas son pobres),<sup>18</sup> la cifra sigue siendo muy alta.

### **III. 2. Derecho a la tierra, territorio, recursos y extractivismo**

Gracias a la Revolución mexicana se reivindicó el derecho a la tenencia de la tierra, el cual durante siglos fue vulnerado para beneficiar a algunas minorías, generando un despojo flagrante para los pueblos indígenas, actualmente, esta situación persiste en el país. De acuerdo con la organización “Servicio Internacional para la Paz”, en el sureste mexicano durante los últimos años se ha acrecentado el despojo de tierras debido a proyectos de minería, hidroeléctricos y obras públicas que han soslayado a los pueblos indígenas.<sup>19</sup> Esta situación fue consumada por el propio Estado mexicano al modificar la ley de amparo (cambios del 14 de junio de 2024, 13 de marzo 2025 y 16 de octubre de 2025), con los cuales se restringió la figura de la suspensión, se exigieron más requisitos para promover el amparo y se dejó un amplio margen de discrecionalidad, en detrimento de los justiciables.

Otro ejemplo del despojo que han sufrido las comunidades indígenas sucedió en la Meseta Purépecha (Michoacán). En éste se privó de sus tierras a 20 comunidades indígenas por empresas extranjeras, en contubernio con las autoridades locales.<sup>20</sup> Asimismo, en 2024 la comunidad Rarámuri de Bosques de San Elías Repechique (Chihuahua) logró recuperar 11,000 hectáreas de las 33,000 que les quitaron, quedando abierta su lucha.<sup>21</sup>

### **III.3. Justicia y seguridad**

La población indígena que lucha por sus derechos ha sido víctima del crimen organizado y de la impunidad de las instituciones de procuración de justicia. De acuerdo con la organización “Derechos de los Pueblos Indígenas Inter-

<sup>17</sup> CONEVAL, “La pobreza en la población indígena de México, 2008-2018”, p. 13.

<sup>18</sup> Carolina Gómez Mena, “Destaca INPI disminución de 9.5 % en pobreza indígena durante sexenio de AMLO”.

<sup>19</sup> Servicio Internacional para la Paz (SIPAZ), “Enfoque sureste de México: una radiografía del despojo”.

<sup>20</sup> Guadalupe Martínez, “Denuncian despojo de tierras a 20 comunidades indígenas por empresas extranjeras”.

<sup>21</sup> Karla Quintana, “Crónica de un despojo histórico: Rarámuris pierden 33 mil hectáreas por vacíos legales, logran recuperar 11 mil”.



nacional”, en México los defensores de los derechos humanos de los pueblos indígenas han sufrido desplazamientos forzados, homicidios, violación a su consentimiento previo e informado, despojos y la negación del reconocimiento a su personalidad jurídica.

Asimismo, se identificó que los estados que presentan estas problemáticas son: Chihuahua, Guerrero, Chiapas, Sonora, Michoacán, Oaxaca, Yucatán y Campeche, principalmente. En todos ellos se documenta una impunidad del 100%.<sup>22</sup> Otro suceso lamentable se dio en Michoacán, donde el defender la libre determinación y autonomía les costó la vida a varias personas de la Comunidad Indígena Nahua de Santa María de Ostula. Esto ante la ausencia del Estado.<sup>23</sup>

### III.4. Derechos económicos, sociales y culturales

De acuerdo con el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), los pueblos indígenas se enfrentan a rezagos en el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales. Por ejemplo, la infraestructura de las escuelas sigue siendo deficiente y sin servicios públicos, los centros de salud carecen de medicinas y personal médico, las viviendas se elaboran con materiales débiles y las fuentes de trabajo se encuentran lejanas y con salarios bajos, lo que obliga a una amplia población indígena a migrar a las urbes o a los Estados Unidos de América.<sup>24</sup>

Asimismo, Edison Naranjo sostiene que se limita el ejercicio de los derechos económicos en los indígenas por lo siguiente: 1) existe una ambigüedad a la hora de atender esos derechos. 2) se considera a los indígenas como sujetos pasivos y 3) existen límites para los procesos de consulta previa.<sup>25</sup>

## IV. Conclusiones

El problema de esta investigación consistió en analizar la confusión conceptual entre los términos derechos fundamentales, derechos humanos y ga-

<sup>22</sup> Astrid Arellano, “Violación de derechos humanos a pueblos indígenas en México”, s/p.

<sup>23</sup> Observatorio para la Protección de los Defensores de los Derechos Humanos, “México: Amenazas y ataques contra la Comunidad Indígena de Santa María de Ostula”, s/p.

<sup>24</sup> Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), “Informe sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en México”, p. 33.

<sup>25</sup> Edison J. Naranjo Luzuriaga, “El problema de los derechos económicos de los pueblos indígenas: el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo a los efectos de la efectividad”, p. 316.

rantías, la cual ha derivado en las deficiencias para garantizar los derechos humanos en México, específicamente los atinentes a los pueblos indígenas. Lo anterior, pese a los avances normativos logrados desde la reforma al artículo segundo constitucional de 2001, la reforma en materia de derechos humanos de 2011 y la ratificación del Convenio 169 de la OIT de 1990.

Fue necesario estudiar este problema porque la persistencia de la desigualdad, la discriminación, la pobreza y el despojo de los pueblos indígenas no puede explicarse únicamente desde la falta de voluntad política o la debilidad institucional, sino también desde la ambigüedad conceptual que permea en el diseño de políticas públicas y la interpretación judicial. Es decir, sin una clara distinción entre derechos y garantías, o entre los principios del Estado y los mecanismos de su régimen, se generan vacíos normativos y contradicciones operativas que impiden hacer efectivos los derechos humanos en la práctica. Así, el analizar esta confusión no sólo tiene un interés teórico, sino también una urgencia para comprender por qué las normas vanguardistas que se han logrado en materia de derechos humanos y no han logrado materializarse en las comunidades más vulneradas.

En el panorama doctrinal, se reconocen los aportes de las contribuciones previas. Por ejemplo, el garantismo de Luigi Ferrajoli que concibe los derechos fundamentales como normas irrenunciables y de cumplimiento irremisible, la teoría principialista de Robert Alexy que los considera mandatos de optimización ponderables y la tradición kelseniana que considera que basta con plasmar los derechos humanos en la norma, para lograr su efectividad.

A partir de estas bases teóricas, Alexy considera que los derechos humanos en la praxis mexicana son concebidos como principios contingentes, agrega Ferrajoli que discursiva y doctrinalmente se les da una acepción de normas obligatorias. Es decir, existe una combinación antagónica que no se ha precisado en la doctrina mexicana. No obstante, esta investigación propone una reinterpretación del régimen de los derechos humanos a la luz del enfoque garantista, esto porque el estado debe asumir sus obligaciones de patentizar los derechos humanos sin limitaciones, es una deuda histórica que nos debe a la sociedad.

## Fuentes de consulta

### Bibliográficas

- Ferrajoli, Luigi. *Manifiesto por la igualdad*. Perfecto Andrés Ibáñez (trad.), Madrid, Trotta, 2019.
- \_\_\_\_\_. *Derechos y garantías: la ley del más débil*. Estructuras y Procesos. Derecho, Trotta, Edición de Kindle.
- Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*, Roberto J. Vernengo (trad.), 3ª Reimpresión. Editorial Porrúa, México, 2015.
- Tilly, Charles. *Democracia*. Raimundo Viejo Viñas (trad.), Madrid, Akal, 2010.

### Hemerográficas

- Alexy, Robert. “Dos objeciones de Luigi Ferrajoli a la teoría principialista de los derechos fundamentales”. *Revista Cubana de Derecho*, Núm. 2, Vol. 1, julio-diciembre 2021, Cuba, pp. 39-52.
- González-Gómez, Edgar Antonio y Héctor Macías-Morales. “La comparación de la pobreza en la población indígena de México en el periodo 2010-2016”, *Revista de la Dirección General de Bibliotecas de la UAS*, Vol. 6, Núm. 11, 2017, México, pp. 35-52.
- Naranjo Luzuriaga, Edison J. “El problema de los derechos económicos de los pueblos indígenas: el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo a los efectos de la efectividad”. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. 22, 2022, pp. 315-344.

### Electrónicas

- Arellano, Astrid. “Violación de derechos humanos a pueblos indígenas en México”. Mongabay Latam, México, 8 de julio de 2022. <https://es.mongabay.com/2022/07/violacion-de-derechos-humanos-pueblos-indigenas-en-mexico/> (consultada el 5 de noviembre de 2025).
- CEMDA. “Informe sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en México”. Ciudad de México, julio de 2024. [https://cemda.org.mx/wp-content/uploads/2024/07/Informe-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indi%C3%81genas-en-Me%C3%81xico\\_COMPLETO\\_FINAL-2PM.pdf](https://cemda.org.mx/wp-content/uploads/2024/07/Informe-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indi%C3%81genas-en-Me%C3%81xico_COMPLETO_FINAL-2PM.pdf) (consultada el 5 de noviembre de 2025).
- CNDH. “Pueblos y Comunidades Indígenas”. *Informe de actividades 2022*. México, 2022. <https://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=50067> (consultada el 5 de noviembre de 2025).
- CONEVAL. “La pobreza en la población indígena de México, 2008-2018”. *Documento de trabajo*. Ciudad de México, 2019. [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza\\_Poblacion\\_indigena\\_2008-2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_Poblacion_indigena_2008-2018.pdf) (consultada el 5 de noviembre de 2025).
- CONAPRED. “Discriminación en contra de la población y pueblos indígenas”. *Ficha temática*. México, noviembre de 2023. <https://www.conapred.org.mx/wp-content/>

uploads/2024/02/FT\_Pindigenas\_Noviembre2023.pdf (consultada el 5 de noviembre de 2025).

Gómez Mena, Carolina. “Destaca INPI disminución de 9.5% en pobreza indígena durante el sexenio de AMLO”. *La Jornada*, México, 19 de agosto de 2025. <https://www.jornada.com.mx/noticia/2025/08/19/politica/disminuye-pobreza-indigena-95-durante-sexenio-de-amlo-inegi> (consultada el 5 de noviembre de 2025).

INEGI. “Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial”. Comunicado de Prensa 50/25. México, 18 de marzo de 2025. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2025/EAP\\_DiscRacial.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2025/EAP_DiscRacial.pdf) (consultada el 5 de noviembre de 2025).

Martínez, Guadalupe. “Denuncian despojo de tierras a 20 comunidades indígenas por empresas extranjeras”. *El Sol de Zamora*. México, 2 de agosto de 2024. <https://oem.com.mx/elsoldezamora/local/denuncian-despojo-de-tierras-a-20-comunidades-indigenas-por-empresas-extranjeras-13277294> (consultada el 5 de noviembre de 2025).

OMCT-FIDH. “México: Amenazas y ataques contra la Comunidad Indígena de Santa María de Ostula”. Ginebra-París, 12 de julio de 2024. <https://www.omct.org/es/recursos/declaraciones/m%C3%A9xico-amenazas-y-ataques-contr-la-comunidad-ind%C3%ADgena-de-santa-mar%C3%ADa-de-ostula> (consultada el 5 de noviembre de 2025).

OIT. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, C169. Publicado el 27 de junio de 1989. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/publication/wcms\\_100910.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100910.pdf)

Quintana, Karla. “Crónica de un despojo histórico: Rarámuris pierden 33 mil hectáreas por vacíos legales, logran recuperar 11 mil”. *La Verdad Juárez*. México, 7 de marzo de 2024. <https://laverdadjuarez.com/2024/03/07/cronica-de-un-despojo-historico-raramuris-pierden-33-mil-hectareas-por-vacios-legales-logran-recuperar-11-mil/> (consultada el 5 de noviembre de 2025).

SIPAZ. “Enfoque sureste de México: una radiografía del despojo”. *Documento de trabajo*. Chiapas, México, 2011. <https://www.sipaz.org/enfoque-sureste-de-mexico-una-radiografia-del-despojo/> (consultada el 5 de noviembre de 2025).

### ***Jurisprudenciales***

DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS. SU DISTINCIÓN. Tesis aislada XX-VII.1o.(VIII Región) 24 K (10a.), 2005681, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tribunales Colegiados de Circuito, Constitucional, Décima Época, T. III, Libro 3, febrero de 2014, p. 2353.

# Una propuesta de hipótesis normativa en relación con la sociedad anónima y el régimen de desarrollo sustentable en México

Luis Figueroa Díaz\*

## **Resumen:**

El artículo aborda una propuesta de hipótesis normativa en torno de la sociedad anónima, el derecho ambiental y el desarrollo sustentable en México, tomando en consideración la estructuración normativa de los elementos que conforman las sociedades anónimas, su capital social mediante acciones y la responsabilidad corporativa de los socios, así como de sus administradores y consejeros.

## **Abstract:**

*This article addresses a proposed normative hypothesis concerning the corporation, environmental law, and sustainable development in Mexico, taking into consideration the normative structuring of the elements that make up corporations, their share capital through shares, and the corporate responsibility of the shareholders and their administrators.*

**Sumario:** I. Marco teórico / II. La hipótesis de la sociedad anónima de capital social ambiental y vocación de empresa de desarrollo sustentable / III. Sobre el debate de la hipótesis societaria y el derecho económico y la sustentabilidad / IV. La responsabilidad corporativa en la hipótesis / V. Conclusiones / Fuentes de consulta

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

## I. Marco teórico

En el campo del derecho ambiental<sup>1</sup> se ha desarrollado el principio: “quien contamina paga”, que es recuperado en nuestra legislación mediante el contenido del artículo 15 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente LGEEPA y cuya fracción IV prescribe: “Quién realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que cause, así como a asumir los costos que dicha afectación implique...”.

Este principio no supone una autorización para contaminar, sino que surge de la necesidad de evitar las externalidades de un productor o un consumidor que afectan directamente al bienestar de otro productor o consumidor. Si bien lo directo es consecuencia de que tales externalidades no tienen un costo de mercado, por lo que la externalidad implica la interdependencia entre los agentes económicos y consumidores y de que no existe un precio establecido para ella.<sup>2</sup>

En esta dirección se relaciona el artículo 22 de la LGEEPA que puntualiza los instrumentos financieros que pueden aplicarse para evitar o disminuir los efectos de las externalidades, tales como los créditos, las fianzas, los seguros de responsabilidad civil, los fondos y los fideicomisos, cuando dichos instrumentos estén dirigidos a la preservación, protección, restauración u aprovechamiento sustentable<sup>3</sup> de los recursos naturales y el medio ambiente.

Así, en este trabajo, y en función del contexto del principio “quien contamina paga”, reflexionemos sobre el caso de la figura jurídica de la sociedad

<sup>1</sup> En una ampliamente conocida conceptualización, el derecho ambiental consiste en el “conjunto de reglas que se ocupan de la protección jurídica de aquellas condiciones que hacen posible la vida, en todas sus formas”, según puede leerse en Raul Brañes, *Manual de Derecho ambiental mexicano*, p. 18.

<sup>2</sup> Tania García López, *Quién contamina paga. Principio regulador del derecho ambiental*, p. 5.

<sup>3</sup> La LGEEPA en su artículo 3o fracción XI define al Desarrollo sustentable como “El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras”. Al respecto Pedro L. López Sela y Alejandro Ferro Negrete, *Derecho ambiental*, p. 38, advierten que en dicho concepto se plasman dos principios importantes: equidad intergeneracional y uso equitativo de los recursos naturales.

anónima y la propuesta de la existencia de una sociedad mercantil con capital social formado por “acciones ambientales”.<sup>4</sup>

Por su parte, la teoría societaria puntualiza que uno de los principios fundamentales de las sociedades anónimas radica en la división del capital social en acciones, esto es, documentos de crédito libremente transferibles y que derivan en un segundo principio corporativo, es decir, en el de la responsabilidad limitada de los socios al pago de las acciones según se establece en los artículos 87 y 111 de nuestra Ley General de Sociedades Mercantiles en vigor.<sup>5</sup>

La cuestión de que existan estos dos principios jurídicos aparentemente disímolos se relaciona con la persona moral mercantil en México y da por virtud que exista la cooperación de muchos individuos en la formación del capital social.<sup>6</sup>

Debemos entonces preguntarnos ante esta funcionalidad teórica y legal de la sociedad por acciones, ¿si es menester tener un cambio en la conceptualización misma de la persona moral mercantil o ello es un elemento innecesario cuando se cuenta con una legislación específica en materia de daño ambiental?

Bien, somos de la opinión de que no basta con contar con un sistema legal operativo en el ámbito de la justicia ambiental con tribunales que permitan la aplicación de normas de tal naturaleza, si los jueces ambientalistas carecen de una filosofía propia en la legislación nacional de derecho económico y especialmente en el caso de la legislación mercantil mexicana.

En este criterio, desde la perspectiva teórica de las asociaciones privadas, las personas morales mercantiles tienen su origen en la tesis de que las relaciones internas de los socios se rigen por el principio de la autonomía de la voluntad en tanto que las manifestaciones externas están reguladas en parte por las normas del derecho público, especialmente en el área del derecho administrativo, ambiental y del desarrollo sustentable.

<sup>4</sup> En el aspecto internacional existen múltiples iniciativas que reflejan la idea de la empresa con responsabilidad social, término en el que se insertan elementos en la producción industrial y en las actividades comerciales que engloban una serie de propuestas, entre otras, de naturaleza de protección ambiental y orientadas hacia el desarrollo sustentable. En esta dirección se relaciona las nuevas teorías sobre la empresa *stakeholder*, la empresa comunitaria, de los contratos *joint venture*, o de las modernas tendencias sobre el *compliance*.

<sup>5</sup> Estas son las premisas de la teoría de Tulio Ascarelli.

<sup>6</sup> *Id.*

Sin embargo, ya desde hace mucho tiempo se debate sobre tal sistema<sup>7</sup> y se considera que las agrupaciones morales están reguladas por un derecho mixto, en el que concurren normas de derecho privado, civil incluso, con normas de derecho administrativo.<sup>8</sup>

En la organización interna de la sociedad anónima, la acción como documento base representativo del capital social presenta una serie de elementos comunes a la teoría de los títulos de crédito, tales como la autonomía, la incorporación, la literalidad, la legitimidad y la abstracción. De entre ellos cabe destacar el caso de la incorporación que convierte al título en el derecho mismo pues al representarlos en su espacio físico revierte el principio civilista según el cual el derecho es lo principal y los documentos son accesorios.

Asimismo, este principio al unirse a la literalidad da como resultado que los límites y la extensión de los derechos incorporados sean el documento mismo, alcanzando lo que los teóricos cartulares llaman la autonomía relativa de los títulos de crédito que no se desligan totalmente del negocio original, esto es, de la constitución societaria.

El sistema de responsabilidad limitada al pago de las acciones, que invoca el artículo 87 de nuestra Ley General de Sociedades Mercantiles, queda así plenamente asegurado por el sistema legal y teórico de nuestro derecho cambiario.

¿Cómo entonces, extrapolar a este principio un sistema de responsabilidad ambiental y garantizador del desarrollo sustentable sin que resulte contradictorio ni conflictivo?

<sup>7</sup> Así, por ejemplo, Jaime Lluís y Navas, *Derecho de las asociaciones*, p. 34, escribía en los años sesenta del siglo pasado que Fischbach enuncia que el derecho subjetivo de asociarse, se encuentra entre lo que los revolucionarios franceses llamaban los derechos del individuo o libertades del hombre y los derechos del hombre a la intervención en los negocios públicos o denominados derechos del ciudadano. Al respecto Jorge Sotelo Regil, *La gerencia de las sociedades anónimas*, pp. 12-19, señala que a partir de la ley francesa de 1867 se suprime históricamente el sistema de creación de sociedades anónimas basado en la autorización donde se dejaba amplia libertad a los socios para su funcionamiento, pero dado los excesos creados por la avaricia de las empresas que derivaron incluso en la desvalorización del papel moneda o asignados, se prefirió regresar al sistema de preceptos normativos según el cual es una forma de regular las sociedades anónimas en cada una de sus etapas y en los principales problemas que se presentan, tanto en la esfera interior de relación entre socios como en la esfera de actuación ante los terceros. Con el Código de Comercio de 1884 se institucionaliza en México dicho sistema normativo.

<sup>8</sup> Toda vez que nuestra actual Ley General de Sociedades Mercantiles incluye además de manera dispersa artículos cuyo fin es el proteger los derechos de las minorías de accionistas en una sociedad anónima.



No es acaso congruente establecer en pleno siglo XXI, un principio distinto al de la responsabilidad limitada al pago de las acciones de los socios en una sociedad anónima, puesto que ello daría coherencia al sistema legal, pero además certidumbre a las relaciones entre el Estado y los sujetos regulados. Parece que la dicotomía entre un régimen ambiental y la sustentabilidad que establezca sanciones específicas a los actos de las empresas por daños ambientales y por no observar condiciones y factores de sustentabilidad del desarrollo, es un sistema de organización societario cuyo origen es el sistema legal liberal, es desquiciante desde el punto de vista de un modelo teórico formal.

Volviendo a nuestro sistema legal de sociedades mercantiles, la sola suscripción de un contrato privado o póliza con los siete elementos de los que habla el artículo 6º de la Ley General de Sociedades Mercantiles; esto es, el nombre de los socios y sus generales, el objeto social, el capital social, la duración, el nombre de la sociedad, la suscripción del capital social, basta para formar un sujeto moral con personalidad jurídica propia y capaz de exteriorizarse frente a terceros, lo que provoca inmediatamente su responsabilidad por los actos que le son jurídicamente imputables, ya se trate de éstos como resultado de sus contratos puramente mercantiles o porque se trate de infracciones a la legislación ambiental y a los parámetros incorporados en las leyes con sentido de desarrollo sustentable.

Si bien en este aspecto, nuestra Ley General de Sociedades Mercantiles en su artículo segundo señala claramente la responsabilidad ilimitada, solidaria y subsidiaria de los representantes y personas que se ostentan ante terceros o de los socios culpables de la irregularidad, también carece de cualquier mención respecto de responsabilidades distintas a las meramente civiles o mercantiles. Además, hay que distinguir la responsabilidad de los socios ante terceros que aduce las deudas sociales de la responsabilidad de los administradores y consejeros corporativos que puede ser mucho más amplia y relacionarse con aspectos relativos al desarrollo sustentable.

Por ejemplo, el *compliance* medioambiental en la sociedad anónima sólo puede deducirse de las reformas a la Ley General de Sociedades Mercantiles en vigor, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* en 2014, y donde puede leerse el artículo 91 fracción f) con el contenido siguiente: “La escritura constitutiva o póliza de la sociedad anónima deberá contener, además de los datos requeridos por el artículo 6º, los siguientes: [...] f) Permitan limitar

la responsabilidad en los daños y perjuicios ocasionados por sus consejeros y funcionarios, derivados de los actos que ejecuten o por las decisiones que adopten, siempre que no se trate de actos dolosos o de mala fe, o bien, ilícitos conforme a ésta u otras leyes”.<sup>9</sup>

Así, cubierta la irregularidad en una sociedad mercantil, los socios pasan a tener responsabilidad limitada, si es el caso, por ejemplo, de una sociedad anónima, lo cual hace lógicamente funcional a la sociedad mercantil desde la perspectiva del modelo y desarrollo económico, pero carece de significado desde la perspectiva de un modelo ambiental y de un desarrollo sustentable si carece de un planteamiento interno ético de los administradores nombrados por los socios sobre la responsabilidad medioambiental. Nuevamente, pues el factor del derecho económico prevalece sobre el ambiental por mucho que tratemos de invocar que nuestra Constitución tiene un concepto de desarrollo sustentable como principio rector.

Lo hemos dicho antes: nuestro modelo germánico y federalista propicia que las sociedades mercantiles en México obedezcan a una lógica basada en la fórmula general y abstracta, lo que en cierto sentido facilita las premisas de un prototipo legal de sociedad ambiental.

Pongamos el caso de que el derecho nacional contemplara una figura formal societaria específica para contribuir al problema medioambiental y con una vocación de empresa sustentable. Desde nuestra formulación económica, la forma ideal para tal cuestión sería la sociedad anónima, no solo porque representa el modelo más idóneo de la sociedad capitalista sino además porque según las estadísticas en México, es la forma más recurrida y donde se sitúan las grandes corporaciones que actúan en el mercado.

Aquí tendríamos entonces el diseño de una sociedad anónima ambiental cuyas acciones en tanto títulos de crédito circulables, tendrían que agregar un valor ambiental al capital social de estas empresas. Digamos, se trata de construir en el interior de la organización societaria un modelo que no sólo permita la inversión desde la perspectiva puramente económica sino además permita la inversión en estas empresas y su capital por una cuestión intrínseca de ganancia ambiental.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Respecto de las normas que determinan reglas de comportamiento de los administradores, consejeros y funcionarios, pueden tratarse de normas preceptivas, normas prohibitivas o normas permisivas tal como lo explica y detalla Soyla H. León Tovar, Pactos de socios de la sociedad anónima, pp. 59-63.

<sup>10</sup> Se trata de aprovechar la vocación de cambio del derecho económico y del derecho societario pues

En suma, este es el objetivo de este trabajo para lo cual nos auxiliamos de la teoría de las asociaciones pues es menester profundizar en su naturaleza jurídica y considerar necesario catalogar tal híbrido formal en función de que una formación societaria con capital social ambiental se dirige no sólo a la realización de los negocios privados sino además hacia la consecución de los objetivos de Estado y en consecuencia adquiere una connotación distinta a las asociaciones y sociedades civiles y mercantiles en el sentido clásico de los términos permitiendo un paradigma emergente de empresa sustentable.

## ***II. La hipótesis de sociedad anónima de capital social ambiental y vocación de empresa de desarrollo sustentable***

La gestión de políticas sobre el desarrollo sustentable y el derecho ambiental utilizan los instrumentos de la planeación estatal para atraer a las empresas y a los agentes del desarrollo económico hacia el planteamiento de incentivos de naturaleza del mercado que induzcan al cambio hacia un modelo sustentable.

Efectivamente, para algunos la regulación de la materialización de la producción en un mercado, así como del medio construido como resultado de las actividades industriales y de servicios de las empresas o corporaciones, éstas como expresión predominante de la forma jurídica de sociedad anónima, constituye parte del derecho ambiental.<sup>11</sup>

De esta manera, la acción así como el documento base en que se divide el capital social de las sociedad anónimas tendría que estar conformado por un agregado de valor ambiental y de vocación de empresa sustentable, por ejemplo, que parte del capital social de la empresa reciba beneficios y capitalizaciones de un fondo ambiental gubernamental en función de las actividades catalogadas como medibles en función del concepto de desarrollo sustentable.

Una reforma de esta naturaleza tendría que tomar en cuenta también el principio derivado de la organización de la sociedad anónima basado en la

la sociedad es una estructura jurídica, creación del derecho moderno tal como lo señala Elvira A. Quintana Adriano, *Ciencia del derecho mercantil, teoría, doctrina e instituciones*.

<sup>11</sup> *Vid.*, Roberto Sanromán Aranda y Angélica Cruz Gregg, *Derecho corporativo y la empresa*, p. 226.

responsabilidad limitada de los socios. Esto es el principio que posibilita desde la perspectiva económica, la inversión de bajo riesgo y perdura las relaciones de mercado en forma tal que las reproduce constantemente dado que el socio no tiene que arriesgar el patrimonio propio salvo en ocasiones específicas de irregularidad.

La fórmula legal de una sociedad anónima de capital social ambiental puede ser mixta, esto es, una parte del capital social, y no su totalidad asume, la representación de las acciones de carácter ambiental, en tanto la otra parte conserva las acciones con valor normal de mercado, lo cual nos permite pensar incluso en el juego de bolsa de las acciones.

En este sentido nuestra Ley General de Sociedades Mercantiles ya contempla la existencia de las acciones que no son ordinarias, esto es, a partir de diversas reformas a la propia ley se conciben ciertos tipos de acciones con características y valores especiales, tales como las acciones de circulación restringida, las acciones de voto limitado, las acciones sin valor nominal, las acciones con derecho de veto, etcétera.<sup>12</sup>

En México, verbigracia, las acciones *non par value shares* han sido poco utilizadas en la realidad mexicana y tratadistas como Joaquín Rodríguez y Rodríguez<sup>13</sup> la consideran una institución extranjera sin sustento en la tradición jurídica nacional y que desvirtúa la naturaleza de la sociedad anónima.

Al respecto, el artículo 125 fracción IV párrafo tercero de la Ley General de Sociedades Mercantiles determina: “Cuando así lo prevenga el contrato social, podrá omitirse el valor nominal de las acciones, en cuyo caso se omitirá también el importe del capital social”.

La figura resulta particularmente interesante si se analiza desde la perspectiva de un mercado ambiental y de empresa con vocación de desarrollo sustentable, toda vez que la omisión del valor nominal o facial permite que las acciones sean cotizadas en función de parámetros económicos flexibles, posibilita la aportación en especie que no es posible en la acción con valor nominal.

Un modelo de esta naturaleza puede conservar las características jurídicas tradicionales de las acciones, pues el carácter nominativo da certidumbre a

<sup>12</sup> Vid., Oscar Vásquez del Mercado, *Asambleas, fusión, liquidación y escisión de sociedades mercantiles*.

<sup>13</sup> Joaquín Rodríguez y Rodríguez, *Tratado de sociedades mercantiles*. p. 280.

la inversión, su naturaleza de título de crédito permite la circulación del valor incorporando la variable al mercado capitalista, y la consecuencia de la responsabilidad limitada asume que el valor agregado ambiental al título se reconvierta en el seguro de daños ambientales de una empresa por sus externalidades.<sup>14</sup>

De esta manera podemos enunciar como principios bajo los que se sustente esta forma legal los siguientes:

- a) Capital social dividido en acciones de valor ambiental y vocación de empresa sustentable que conceden a su titular un beneficio adicional a los dividendos normales que genera una sociedad mercantil en sus actividades.
- b) Capital social ambiental entendiendo en un sentido amplio que relaciona la protección ambiental con el desarrollo sustentable, por lo tanto, ya sea a una parte o la totalidad de la suma de aportaciones donde los socios contribuyen con sus bienes o dinero a la constitución de una sociedad que está vinculada y registrada ante el Estado por razones y características asociadas con parámetros y definiciones públicas sobre dicho desarrollo sustentable.
- c) Capital social ambiental movable que actúa en el mercado como un bien más a través de las acciones y el traslado de la riqueza societaria en tanto que el cumplimiento de ciertas peculiaridades asociadas con el desarrollo sustentable, permite a su adquirente o comprador obtener beneficios sobre un fondo público común de naturaleza ambiental.
- d) Derechos societarios de naturaleza ambiental y vocación de empresa sustentable pues la forma legal incluye el balance de decisiones de naturaleza corporativa en función de definiciones asociadas con el desarrollo sustentable. En este aspecto es donde la organización societaria adquiere un perfil sustentable en razón del planteamiento de bases o *compliance* medioambiental y sustentable diseñado para las eventuales afectaciones que no son de mala fe en la gestión de la sociedad anónima por sus consejos de administración o funcionarios.

Posibles reformas a la Ley General de Sociedades Mercantiles en lo general y específicamente en cuanto a lo que hace al artículo 91 inciso f) antes

<sup>14</sup> Por “modelo jurídico” entendemos las características que identifican a un segmento jurídico que al incorporarse al derecho positivo es resultado de una misma política jurídica, tal como lo sustenta José Roldán Xopa, *Constitución y mercado*, pp. 51-53.

citado, se vislumbran como deseables y determinantes para la configuración de un modelo de sociedad anónima con capital ambiental y estructura de empresa con vocación hacia el desarrollo sustentable.

e) Constitución de la sociedad anónima de capital social ambiental en función del papel y presencia de la sociedad en cuanto motivadora de cambios en la situación ambiental y potenciadora de conductas que pueden reproducirse en las actividades económicas o en ciertas ramas de producción e inversión.

f) Formación del principio de administración ambiental y vocación sustentable.

Tal existencia del encuadre jurídico de una sociedad mercantil de esta naturaleza no riñe con el hecho de que el sistema jurídico nacional contemple la existencia tradicional de la sociedad anónima bajo el esquema actual, ni que dicha figura coexista con el resto de las formas en que una persona moral puede manifestarse formalmente. A menudo la existencia de formas disímboles son resultado de los cambios que se dan en la realidad social y económica por lo que en periodos de transición de la propia sociedad y ciudadanía puede el derecho congruentemente definir distintas orientaciones, como es el caso de la incorporación a la Ley General de Sociedades Mercantiles de la sociedad por acciones simplificada en reformas recientemente aprobadas.

En este aspecto señala Norberto Bobbio que la producción de una norma de esta naturaleza proviene de una producción de la voluntad humana y para ello es necesario que exista el poder para hacerlo y de las condiciones que prevalecen en el balance de dicho poder.<sup>15</sup>

En la producción de una forma legal mercantil que se extrapola del contexto de regulación actual, no podemos circunscribir su origen únicamente a las relaciones de poder que se manifiestan en la economía moderna, sino además hemos de considerar que en cierta medida obedece a la crisis del modelo de desarrollo en tanto éste encuentra un agotamiento de su crecimiento y expansión resultado de propio deterioro de las condiciones ambientales y de sustentabilidad.

Desde luego, la empresa como organización económica ha tenido cambios significativos en las últimas décadas que nos permiten sustentar. Desde la

<sup>15</sup> Roldan Xopa, *op. cit.*, pp. 12-13.

perspectiva económica, un modelo de gestión distinto al que se basa en los beneficios que los accionistas deben obtener en sus inversiones.<sup>16</sup>

Recordemos, sin embargo, que en este aspecto el método del derecho económico es instrumentalista lo que permite la adaptación de nuevas condiciones a los modelos jurídicos, por lo que su producción no entra dentro de las características de los clásicos modelos jurídicos, sino más bien pervierte sus bases y siendo fiel a su método que tiene por misión reconvertir derechos clásicos, como el mercantil y el civil.<sup>17</sup>

### ***III. Sobre el debate de la hipótesis societaria y el derecho económico y la sustentabilidad***

La ventaja de ubicar teóricamente una hipótesis normativa de sociedad anónima de capital social ambiental y empresa con vocación sustentable en el eslabón del régimen mercantil radica en seguir la lógica de la rama exclusiva y no vinculante.

Por otra parte, sostener su inserción en el derecho mercantil actual obedece a un criterio amplio que considera la dinámica del derecho económico en su conjunto a fin de recuperar en las bases de éste el sentido y alcance del desarrollo sustentable.

Abundando, este supuesto aborda un problema latente en el derecho ambiental y en los parámetros sustentables, es decir, su tendencia a la codificación a sabiendas que no siempre este esquema da los resultados previstos y permite la mayor eficacia del derecho mismo.

Además, el derecho ambiental es en cierto sentido un nuevo derecho económico toda vez que su conexión con el desarrollo sustentable ya implica la unión entre economía y derecho y concibe la transformación de los elementos

<sup>16</sup> José M. Rodríguez Fernández, *El gobierno de la empresa: un enfoque alternativo*, nos ilustra sobre la perspectiva del enfoque *stakeholder* ya mencionado antes en este trabajo basado en que las organizaciones económicas atiendan a las construcciones sociales, coalición de intereses, al valor confianza y cooperación, a la creación de riqueza neta total y a los efectos externos relevantes, tales como los medioambientales.

<sup>17</sup> Ponencia general presentada al coloquio internacional sobre 75 años de evolución jurídica en el mundo, realizado en la Ciudad de México, bajo los auspicios del Instituto Nacional de Ciencias Penales y de Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM del 20 al 25 de septiembre de 1976. *Vid.*, Gérard Farjat, *Las enseñanzas de medio siglo de derecho económico*.

materiales en un mercado regulado por el sentido de permanencia y trascendencia, como condición *sine qua non* para la vida humana.

El fundamento doctrinal y académico tiene las siguientes características:

1. Si la motivación para constituir una sociedad anónima radica en el logro de los máximos beneficios de orden económico, es necesario introducir en ese comportamiento un beneficio ambiental, utilizando los instrumentos de mercado a fin de conciliar el interés puramente mercantil con el ambiental.<sup>18</sup>

2. La relación entre el costo de la inversión en el capital social ambiental debe ser proporcional al beneficio de las actividades de la empresa con capital social ambiental: la utilización del esquema tradicional societario con la visión del desarrollo sustentable tiende a un equilibrio en la acción societaria y por tanto es posible medir en ello la extensión de los valores atribuidos a la mano invisible del mercado capitalista.

Esta cuestión incide sobre todo cuando se analizan los papeles económicos del Estado mexicano en las áreas que nuestra Constitución considera estratégicas tales como el caso de la generación de electricidad, planteamiento que al trasladarse al ámbito de la protección ambiental invierte el binomio para inclinar la balanza hacia la empresa estatal que se considera por sí misma como aquella que recupera los valores o axiología derivados del desarrollo sustentable.

Porque en México su derecho se sustenta en el postulado constitucional de la propiedad originaria cuestión que pone en el primer plano de actualización del desarrollo económico al Estado mismo, en tanto que a él pertenece esa propiedad originaria lo que compromete en sus empresas aún más los valores holísticos de la protección ambiental y del desarrollo sustentable.

La funcionalidad del modelo propuesto en su ámbito espacial es otro aspecto fundamental de la hipótesis: esto es, si la regulación pertinente se concentra en el ámbito federal o deviene en un ámbito específicamente más concreto.

En este sentido, el modelo de construcción de una sociedad de esta naturaleza puede ser más adaptable, al menos en el primer momento de transfor-

<sup>18</sup> La utilización de las acciones sin valor nominal antes explicadas, es una de las posibilidades para la internación de un valor ambiental sin que necesariamente se refleje esta ganancia en el capital social de una sociedad mercantil.



mación del derecho, en regímenes mercantiles como es el caso de los Estados Unidos de América donde la regulación jurídica de la constitución y organización de una sociedad mercantil se basa en las legislaciones de los Estados federados tomando como base algunos modelos de actas emitidas por organismos específicos.<sup>19</sup>

Ello tiene su ventaja si se piensa que en cada región existen ciertas particularidades en el desarrollo económico que son asumidas por esas legislaciones y de esta manera reflejan aún con mayor precisión los intereses y los arreglos comunitarios que pueden darse en virtud de la actividad industrial, comercial y la sustentabilidad.

El caso de México, es distinto pues la materia mercantil está ubicada en el ámbito federal lo que de entrada plantea una fórmula general que sea aplicable a todas las regiones económicas del país, lo cual no es impedimento para que en las pólizas de constitución se detallen derechos y obligaciones en torno, por ejemplo, a los derechos de las minorías en las sociedades anónimas, tales como el nombramiento de administradores, el derecho para convocar a asamblea de accionistas, el inicio de procedimientos de responsabilidad de los administradores, las bases *compliance*, etcétera.

Como sabemos en una sociedad anónima existe la pérdida de control y destino de la propiedad por parte de los socios minoritarios los que ante la suscripción del capital mayoritariamente quedan en desventaja al momento de tomar estas decisiones dado que el cómputo del quórum legal se realiza por capital suscrito y representado, así como también las posteriores votaciones tanto en asambleas ordinarias como extraordinarias.

#### ***IV. La responsabilidad corporativa en la hipótesis***

La construcción de la hipótesis normativa basada en acciones sin valor nominal incide positivamente en el balance de este derecho político a fin de asegurar la consecución de objetivos en torno de los fines y naturaleza de empresa comprometida con el desarrollo sustentable.

<sup>19</sup> La regulación estadounidense es local pues cada entidad federativa expide su propia ley de corporaciones, aun cuando cada Estado asigna una vinculación con un Código de Comercio local. Es el caso que en las corporaciones uno de los elementos comunes en esas legislaciones consiste en que la emisión de acciones puede ser con valor nominal o sin valor nominal. *Vid.*, José García López y Alejandro Rosillo Martínez, *Curso de Derecho mercantil*, pp. 611-618.

Lo anterior, tampoco es ajeno a la construcción normativa de nuestro derecho, pues la propia Ley General de Sociedades Mercantiles establece las llamadas acciones de voto limitado que introducen características y peculiaridades distintas a la votación societaria en función de los privilegios de naturaleza económica.

La fórmula de acciones de naturaleza específica no es tan extraña a nuestro esquema legislativo y obedece más bien a razones de interés social o público.

Desde esta perspectiva generalmente a la empresa se le ha enfocado desde dos ejes o perspectivas, es decir, la dimensión jurídica y la dimensión económica.

En la era actual globalizada la caracterización de su dimensión jurídica es un reto para el derecho moderno pues debemos tomar en cuenta que las organizaciones para los negocios se forman en los mercados integrados, lo que implica que entrelacen formas de aportación de capital muy diversas, ya no sujetas únicamente a las aportaciones directas al capital de las sociedades sino además aquellas uniones estratégicas formadas por diversos tipos de contratos y pactos que para ser aprehendidos cabalmente por la dimensión jurídica implican amplias modificaciones a la legislación de derecho económico en el país.<sup>20</sup>

Por supuesto, la hipótesis que esbozamos puede combinar la subsunción en la sociedad mercantil de un tipo de empresa que mezcla el interés privado con el interés público lo que le hace compatible con la organización no sólo de entidades privadas sino también públicas. Incluso podemos afirmar que apunta hacia el nacimiento de nuevas formas de asociar el capital privado con el capital público.

Porque, aunque en los últimos años la corriente globalizadora ha propugnado por volver a los esquemas más liberales de la empresa, en los cuales la intervención estatal aparece como un elemento ajeno y donde la maximización de los beneficios debe volver a los datos más elementales del negocio privado, también resulta que en el capitalismo actual el entorno socioeconómico está siendo integrado mediante la empresa con responsabilidad social.

En este esquema, la sustitución de la empresa y del enfoque financiero de la misma donde sólo se busca aglutinar capitales dispersos, cede el paso a los

<sup>20</sup> Vid., Soyla H. León Tovar, *Contratos mercantiles*.

enfoques selectivos de inversores, entendiendo en ellos aquellos que pueden coadyuvar al enfoque más amplio de los intereses estratégicos empresariales.

La deficiencia más significativa del modelo tradicional empresarial consiste en la ausencia en el concepto de propiedad privada de la construcción social, así como la idea de la preexistencia de los mercados.<sup>21</sup>

Transforma además una persona moral de estas características el mercado mismo capitalista puesto que en su forma tradicional la empresa destina sus productos a una oferta y demanda libres que rige y determina el comportamiento de los consumidores, en cambio, cuando existe un componente exorbitante ambiental en el capital social, estos productos tienen un valor ambiental agregado lo que distingue y modula el comportamiento de los consumidores hacia factores de índole relacionados con el desarrollo sostenible.

Sin embargo, debemos tomar en cuenta lo que hemos puntualizado acerca de la era de la integración de los mercados capitalistas y la era de la empresa global pues el supuesto de la existencia de “accionistas verdes” en una sociedad anónima no implica necesariamente que los lazos que dicha sociedad tiene a través de las nuevas formas de los negocios internacionales impliquen necesariamente la proyección de la dimensión ambiental de la sociedad en esos enlaces.

En México, tal esquema es inexistente y por tanto el régimen federalista que rige tanto la materia comercial como la ambiental exige un planteamiento general teórico.

Toda sociedad anónima, dice el artículo 87 de la Ley General de Sociedades Mercantiles mexicana, se compone de socios cuya obligación se limita al pago de sus acciones. Esto quiere decir, desde la perspectiva de la teoría del derecho económico, que los socios tienen siempre una disminución del riesgo en la inversión de una sociedad anónima frente a los acreedores, porque en todo caso, además actúa lo señalado por el artículo 24 de la propia ley, en el sentido de la subsidiaridad de la responsabilidad mercantil frente a terceros.

Por virtud de esta última, el socio además se verá sólo afectado después de ejercer su derecho de excusión, esto es, que se afecten los bienes de la empresa y sólo a falta o insuficiencia de éstos subsidiariamente, es decir, por la parte restante, se verá afectada su aportación a la sociedad.

<sup>21</sup> Rodríguez Fernández, *op. cit.*, p. 38.

Por tanto, lo que en otros términos implica que sólo en las sociedades irregulares que no han elevado a escritura pública o están inscritas en el registro público de la propiedad, los socios que se hayan ostentado frente a terceros como representantes o mandatarios responden subsidiaria, solidaria e ilimitadamente.

Así, el bien tutelado en la hipótesis debe asumir una reforma necesaria de la responsabilidad limitada que se acondicione con la vía blanda es decir aquella donde los mecanismos de beneficio en el capital social ambiental permiten inducir o provocar una conducta espontánea. Importante cuestión en el planteamiento radica en la forma de organización de la cláusula de administración.

Si consideramos que las escuelas clásicas de la formación de los poderes y funciones de los administradores señalan que puede seguirse la perspectiva de Hauriou donde el acto de nacimiento de una sociedad colectiva radica en un acto institucional según el cual la decisión de los socios de integrar esta personalidad colectiva no es únicamente un contrato privado sino que apunta hacia el efecto de crear una institución, es decir “un organismo que tiene por fin la persecución de un interés intermedio entre el de los individuos y el Estado”.<sup>22</sup>

Esta particularidad doctrinal del acto jurídico colectivo permite considerar como derivación de tal principio contiene una doble funcionalidad: por un lado, el desarrollo de los negocios que le son propios a su objeto y por otro la contribución mediante la exteriorización de sus actos al desarrollo sustentable.

En consecuencia, la formación interna de la administración ofrece la posibilidad de crear un directorio técnico ambiental, cuyo fin y propósito consisten en cuidar que en los actos de la sociedad se cumpla con esa doble finalidad que hemos señalado.

## ***V. Conclusiones***

Hacia principios de este siglo XXI se empuja hacia el cambio de las condiciones de la autogestión y del interés de los inversores en sociedades anónimas y de las relaciones externas a través de los pactos y acuerdos estratégicos de la empresa global.

<sup>22</sup> Según señala Sotelo Regil, *op. cit.*, p. 24.

Por ello, dado que el modelo capitalista se ha reconvertido con la introducción de estos nuevos elementos, el poder económico de las sociedades mercantiles en el desarrollo económico de las naciones también ha determinado cambios importantes, lo que en el campo de las relaciones formales propicia un revisionismo del derecho mercantil tradicional.

Reformas a la Ley General de Sociedades Mercantiles en lo general y específicamente en cuanto a lo que hace a los artículos 91 inciso f) y 125 fracción IV, podrían configurar normativamente un modelo de sociedad anónima con capital ambiental y estructura empresarial con vocación hacia el desarrollo sustentable.

Lo anterior porque el empleo de acciones sin valor nominal permite introducir criterios económicos y ambientales en el capital social y el *compliance* medioambiental en la sociedad anónima resolver la dicotomía entre responsabilidad social limitada de los accionistas por deudas sociales y la responsabilidad social con sentido o vocación de empresa sustentable en la póliza de constitución de una sociedad anónima.

Por ello, puede conciliarse que nuestro derecho de las sociedades en México conserva por una parte la ideología surgida del liberalismo económico que supone el derecho de asociación como una extensión de la libertad del hombre para iniciar una empresa y dedicarse a una industria o comercio que sea de su interés personal. Pero, por otra parte, también el modelo jurídico ha desarrollado importantes modificaciones respecto del espacio natural en que se desenvuelve la empresa, esto es, el mercado, asumiendo que la libre competencia es una fórmula que se relaciona con el poder y capacidad de organización de las grandes empresas en un modelo de desarrollo sustentable que apunta hacia los objetivos de las Naciones Unidas para el año 2030.<sup>23</sup>

El derecho de asociarse consiste así en una simbiosis de diversos elementos entre los que se destacan la extensión de la libertad del individuo, la dinámica de acrecentar la potencialidad económica y social, la expresión de la autonomía de los ciudadanos, y las regulaciones del derecho económico, y de la sustentabilidad.

La modernización de nuestros textos legales que regulan la empresa y las sociedades anónimas, en particular, es una tarea dinámica puesto que los cambios que puntualizamos en este trabajo acerca de una hipótesis de socie-

<sup>23</sup> Específicamente en ONU, “Industria, Innovación e Infraestructura”, objetivo 9.

dad anónima con capital social ambiental, suponen nuevas orientaciones y características teóricas lo que conlleva cambiar la perspectiva formal que en torno al derecho de asociación colectiva y de la persona jurídica o moral existe hoy día en nuestro derecho mercantil y específicamente en la regulación de las sociedades anónimas. Esto último ha sido el objetivo de ofrecer una visión inicial para el debate de la hipótesis normativa tratada en este trabajo.

## ***Fuentes de consulta***

### ***Bibliográficas***

- Brañes, Raúl. *Manual de Derecho ambiental mexicano*. México, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental/FCE, 2000.
- Farjat, Gérard. *Las enseñanzas de medio siglo de derecho económico*. México, UNAM, 1980.
- García López, José R. y Alejandro Rosillo Martínez. *Curso de Derecho Mercantil*. México, Porrúa, 2003.
- García López, Tania. *Quién contamina paga. Principio regulador del derecho ambiental*. México, Porrúa-Universidad Anáhuac, 2001.
- León Tovar, Soyla H. *Contratos mercantiles*. México, Dikaia, 2021.
- \_\_\_\_\_. *Pactos de socios de la sociedad anónima*. México, editorial Tirant lo Blanch, 2017.
- López Sela, Pedro Alejandro Luis y Ferro Negrete. *Derecho ambiental*. México, Iure editores, 2006.
- Navas, Jaime Lluís y. *Derecho de las asociaciones*. Barcelona, Librería Bosch, 1967.
- Quintana Adriano, Elvira Arcelia. *Ciencia del derecho mercantil, teoría, doctrina e instituciones*. México, Porrúa, 2004.
- Rodríguez Fernández, José Miguel. *El gobierno de la empresa: un enfoque alternativo*. Madrid, Akal, 2003.
- Rodríguez y Rodríguez, Joaquín. *Tratado de sociedades mercantiles*. T. I, México, Porrúa, 2001.
- Roldán Xopa, José. *Constitución y mercado*. México, Porrúa-ITAM, 2004.
- Sanromán Aranda Roberto y Angélica Cruz Gregg. *Derecho corporativo y la empresa*. México, 3ª ed., Cengage Learning Editores, 2019.
- Sotelo Regil, Jorge. *La gerencia de las sociedades anónimas*. Seminario de derecho privado, México, UNAM, 1943.
- Vásquez del Mercado, Oscar. *Asambleas, fusión, liquidación y escisión de sociedades mercantiles*. México, Porrúa, 2021.

***Electrónicas***

ONU. “Industria, Innovación e Infraestructura”, *Objetivos y Metas De Desarrollo Sostenible 2030*, Objetivo 9. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible> (consultada el 3 de noviembre del 2025).

***Legislación***

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada el 28 de enero de 1988 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 01 de abril de 2024.

Ley General de Sociedades Mercantiles, publicada el 4 de agosto de 1934 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 20 de octubre de 2023.





## 40 años de reformas en el Poder Judicial de la Federación

Francisco Ramos Quiroz\*

### **Resumen:**

El poder judicial federal en México experimentó una transformación profunda desde finales del siglo XX que lo acercó a la justicia constitucional, la cual cobró relevancia desde principios de siglo con el surgimiento en Europa de los llamados tribunales constitucionales. En América Latina a mediados de la década de los cuarenta comenzaron a establecerse órganos afines a los tribunales constitucionales, con lo que el tema de la defensa de la Constitución se fue posicionando poco a poco; no obstante, en México esto no empezó a proyectarse hasta 1987, año en que comenzaron a realizarse reformas a la Constitución que buscaron equipar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con un tribunal constitucional, lo cual se logró de forma contundente con la reforma de 1994 y siguió consolidándose mediante otras reformas posteriores.

### **Abstract:**

*The federal judiciary in Mexico underwent a profound transformation from the late 20th century onward, bringing it closer to constitutional justice, which gained prominence at the beginning of the 21st century with the emergence of constitutional courts in Europe. In Latin America, similar bodies to constitutional courts began to be established in the mid-1940s, gradually raising the profile of constitutional protection. However, in Mexico, this did not begin to take hold until 1987, when constitutional reforms began to equip the Supreme Court of Justice of the Nation with a constitutional court. This was decisively achieved with the 1994 reform and continued to be consolidated through subsequent amendments.*

**Sumario:** Introducción / I. La justicia constitucional y sus primeros pasos en México / II. La reforma constitucional de 1994 / III. Reforma constitucional de 1996 en materia electoral / IV. Las reformas constitucionales de 2011 / V. Reforma constitucional de 2024 / Fuentes de consulta.

\* Profesor-Investigador de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y miembro del Sistema Nacional de Investigadores e Investigadores (SNII).

## Introducción

Una de las actividades más importantes para cualquier sociedad guarda relación con la justicia y su aplicación a los casos concretos, lo que se traduce en el quehacer de los jueces, que con frecuencia deben transformarse para cumplir mejor su misión en beneficio de la comunidad. La segunda década del siglo XX atestiguó el nacimiento de la Alta Corte Constitucional en Austria,<sup>1</sup> con lo cual el mundo avanzó de forma veloz hacia la judicialización de las cuestiones de mayor prioridad en un Estado, como las constitucionales. De esta forma. Se transitó hacia una forma de resolución de estos asuntos diferente de las que se habían experimentado desde el siglo pasado, pues por una parte se creó un órgano diverso de los tres poderes existentes, como son el Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y por otra, este nuevo órgano tendría una naturaleza jurisdiccional. A la postre, estos órganos que fueron multiplicándose llegaron a ser nombrados de forma genérica tribunales constitucionales. El genio jurídico detrás de la creación de estas nuevas instituciones fue Hans Kelsen, quien las justificaba refiriendo que sería una ingenuidad política creer que el parlamento anularía una ley aprobada en atención a que otra instancia la hubiera declarado inconstitucional, por lo que debía ser un órgano diferente de éste y de cualquier otra autoridad estatal el que se encargara de declarar la anulación de los actos por inconstitucionalidad, naciendo así la idea de un tribunal constitucional.<sup>2</sup>

Este tipo de tribunales fue ganando terreno en todo el mundo y América Latina no fue la excepción, pues en las décadas posteriores comenzaron a establecerse órganos similares con algunas variantes. Por ejemplo, en Ecuador se estableció el Tribunal de Garantías Constitucionales en su Constitución de 1945; en Guatemala se previó una Corte de Constitucionalidad en 1965 y en Chile se creó un tribunal constitucional en 1971, por citar algunos.

Mientras que en México a principios de la década de los ochenta apenas comenzaban a escucharse voces que sugerían realizar reformas a la legislación para avanzar hacia la adopción de medios de defensa de la Constitución de tipo jurisdiccional, más allá del amparo que era la única institución de esa naturaleza, lo que evidenciaba la necesidad de tomar cartas en el asunto, lo

<sup>1</sup> Eduardo Ferrer Mac-Gregor, “Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte de Justicia en México”, p. 244.

<sup>2</sup> Hans Kelsen, *La garantía jurisdiccional de la constitución (la justicia constitucional)*, p. 490.

cual comenzó a realizarse hasta finales del siglo XX a partir de la reforma constitucional de 1987, que fue un parteaguas en la materia.

Sin embargo, México no estableció un órgano nuevo para atender los temas de constitucionalidad, por el contrario, realizó una serie de reformas encaminadas a fortalecer el carácter de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de constitucionalidad, asimilándola a un tribunal constitucional, lo cual incluso llegó a generar cierta polémica al respecto, pues aunque la mayoría de autores, sobre todo mexicanos, consideran que sí debe considerarse a la Corte mexicana como un tribunal constitucional, al menos en sentido material; existen algunas voces que opinan lo contrario, como el caso del destacado constitucionalista peruano Domingo García Belaunde, quien considera que no debe imputársele el carácter de tribunal constitucional a la Suprema Corte mexicana, pues en realidad se trata de una corte ordinaria con prevalente función constitucional.<sup>3</sup>

Consideramos que más allá de esa discusión, posiblemente baladí, resulta completamente pertinente la opinión de Víctor Bazán, quien refiere que la Suprema Corte de Justicia de la Nación “experimentó una metamorfosis funcional en cuyo grado actual de evolución puede apreciarse que ha absorbido primordialmente la competencia en materia constitucional, acercándose materialmente a un órgano jurisdiccional especializado sobre el particular, sin perjuicio de conservar algunas competencias de mera legalidad ordinaria”.<sup>4</sup>

Por lo que en este trabajo abordaremos las reformas que en los últimos 40 años han operado en México en materia del Poder Judicial de la Federación, con especial referencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales han permitido una transición en ésta, para convertirse en el órgano defensor de la Constitución, asumiendo en la práctica la alta responsabilidad de fungir como un tribunal constitucional.

## ***I. La justicia constitucional y sus primeros pasos en México***

En este apartado revisaremos en qué consiste la justicia constitucional y abordaremos los primeros pasos que dio el Estado mexicano en ese sentido a fi-

<sup>3</sup> Domingo García Belaunde, “De la jurisdicción constitucional al derecho procesal constitucional”, p. 326.

<sup>4</sup> Víctor Bazán, *Jurisdicción constitucional y control de constitucionalidad de los tratados internacionales un análisis de derecho comparado*, p. 12.

nales del siglo XX. Para ello es necesario comenzar por definir qué podemos entender por Constitución, pues desde finales del siglo XVIII la humanidad transitó hacia una concepción distinta de ésta, surgiendo así la idea de Constitución entendida como un texto que establece los elementos más importantes para el Estado, esto en el contexto de acontecimientos tan importantes como la Independencia de Estados Unidos de América y la Revolución Francesa, de donde surgieron las primeras constituciones que marcaron la pauta en la materia. Hasta la fecha sigue vigente aquel postulado de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 cuyo artículo 16 señalaba que la sociedad en la que no estuviera establecida la garantía de los derechos ni la separación de poderes, carecía de Constitución, surgiendo así los dos grandes sectores que la integran y que se fueron consolidando en los años posteriores: derechos humanos y división de poderes.

De modo que al reconocerse la existencia de la Constitución como una norma escrita que establece las bases del Estado, ésta se consolidó como el fundamento del mismo y emergió el carácter supremo de la Constitución, al punto de considerarla como la *lex superior*, en términos de Eduardo García de Enterría, para quien este nuevo texto no es simplemente una norma, sino que se trata justamente de la primera y más importante de todas, pues es la ley superior por varias razones, entre ellas, porque define el sistema de fuentes formales del Derecho al ser la fuente de las fuentes, además de su pretensión de permanencia perpetua, pues posee una intención fundacional, lo cual la vuelve diferente de cualquier otra norma.<sup>5</sup>

Al contar con una norma de tal importancia para la vida del Estado, necesariamente comenzó la búsqueda por lograr mantenerla vigente y atender aquellos casos en los que su contenido fuera violado por alguna autoridad, surgiendo así conceptos como defensa de la Constitución, control constitucional o justicia constitucional, los cuales, aunque formalmente no son lo mismo, pues poseen matices diferenciadores, tienen en común la finalidad de mantener la correcta aplicación de la Constitución.

En las últimas décadas, las formas de mantener vigente la Constitución cobraron una importancia inusitada, al punto que bien puede pensarse en un Estado de derecho cuya Constitución descansa en 3 ejes: a saber: la división del poder, los derechos fundamentales y el control de la constitucionalidad.<sup>6</sup> Este

<sup>5</sup> Eduardo García de Enterría, *La constitución como norma y el tribunal constitucional*, pp. 49-50.

ejercicio de control guarda relación con la llamada justicia constitucional, que puede entenderse como: “una función estatal que implica la configuración de un mecanismo de defensa y garantía jurisdiccional de un orden político concreto articulado en una Constitución”.<sup>7</sup>

Es tal la importancia de la justicia constitucional, que en la actualidad los conceptos de Constitución llegan a hacer referencia a la misma como un elemento necesario, por ejemplo, para el español Manuel Aragón hoy en día resulta un lugar común en el pensamiento jurídico más solvente entender la Constitución como la norma jurídica suprema y jurisdiccionalmente aplicable,<sup>8</sup> es decir, la justicia constitucional está presente en la idea misma de Constitución.

México es un país que ha mostrado una franca vocación constitucional, prácticamente desde antes de la Independencia, pues cuenta con diversas experiencias constitucionales desde el siglo XIX, por lo que ha experimentado variadas formas para mantener el orden constitucional a través de su historia. En términos generales puede decirse que nuestro país transitó de una forma de control constitucional de tipo político encomendado al poder Legislativo, con una fuerte influencia del constitucionalismo gaditano, a un sistema de control de tipo político que inició con el nacimiento del juicio de amparo, pero que se consolidó en las últimas décadas del siglo XX.

A principios de los años ochenta varios países latinoamericanos ya habían establecido tribunales constitucionales, pero en México apenas comenzaban a escuchar voces que hacían referencia a la necesidad de establecer instrumentos de control constitucional, en ese sentido Antonio Carrillo Flores pugnaba desde 1981 por la creación de la Ley Orgánica del artículo 105, que coadyuvara a resolver los diversos problemas que representaba la tramitación de las controversias constitucionales,<sup>9</sup> lo cual resultaba evidente, pues no existía ley reglamentaria de esa figura y no quedaban claros los principios que debían seguirse ante su tramitación.

El mismo autor propuso la posibilidad de establecer una declaratoria general de inconstitucionalidad encomendada al poder judicial, pues señaló: “En

<sup>6</sup> María del R. González y José A. Caballero Juárez, “Notas para el estudio del proceso de formación del Estado de derecho en México. Los modelos de Estado de la Constitución de 1917”, p. 7.

<sup>7</sup> María A. García Martínez, “Justicia constitucional”, p. 958.

<sup>8</sup> Manuel Aragón Reyes, “La constitución como paradigma”, p. 23.

<sup>9</sup> Antonio Carrillo Flores, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, p. 43.

México deberíamos aspirar a lo mismo: las decisiones de la Suprema Corte declarando inconstitucional una ley, cualquiera que fuera el procedimiento dentro del cual se hubieran dictado, deberían comunicarse a los respectivos Congresos, publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* y de inmediato dejar de tener vigencia en el punto concreto, como si hubiesen sido derogadas”.<sup>10</sup> Resultaba evidente la necesidad de realizar modificaciones que permitieran volver más efectiva la figura de la controversia constitucional y la necesidad de establecer algún mecanismo para la declaración de inconstitucionalidad por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual llegaría en nuestro país hasta finales del siglo, mediante la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1994.

El primer paso que dio el Estado mexicano para el establecimiento de una justicia constitucional que cumpliera con la característica de ser de tipo jurisdiccional tuvo lugar en 1987, al final del periodo del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Miguel de la Madrid Hurtado, y se llevó a cabo mediante una reforma a la Constitución que modificó el sistema de competencias en materia de amparo, haciendo una distinción entre el control de constitucionalidad y el control de legalidad, partiendo de la idea que ambos son depositados en el Poder Judicial de la Federación, pero tienen alcances diversos.

El control constitucional tiene como base el principio de la supremacía de la Constitución, según el cual ninguna norma, mandato o acto de autoridad debe estar por encima de ella, pues ésta es el origen de las instituciones mismas. Por ello, el Estado debe buscar los mecanismos para hacer valer el orden constitucional y remediar aquellos casos en que éste se vea vulnerado, observando que las autoridades no violen alguno de los preceptos establecidos en la propia Constitución al dictar alguna ley o realizar cualquier acto de autoridad. Mientras que, en el caso del control de la legalidad, se busca la protección del particular para que se le aplique correctamente la ley, en este caso podemos decir, la legislación secundaria, conforme a los principios de igualdad ante la ley, derecho de audiencia, derecho al debido proceso, derecho a la fundamentación y motivación de todo acto de autoridad, etcétera.

Mediante la reforma se modificó el criterio empleado para determinar la competencia del amparo entre la Suprema Corte y los tribunales colegiados, ya que anteriormente se utilizaba como criterio la cuantía de los asuntos o la

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 78.

materia de los mismos; sin embargo, con la reforma se estableció un criterio más sencillo, según el cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocería de los asuntos que tuvieran relación con el control constitucional exclusivamente, y los tribunales colegiados de circuito aquellos en que se tratara del control de legalidad.

Además del nuevo criterio para la distribución de los amparos, se dispuso a la Suprema Corte contara con la facultad de atracción de cualquier asunto que correspondiera a los tribunales colegiados, siempre y cuando la propia Corte estimara que por la importancia del mismo debería ser ésta quien lo resolviera, o bien, a petición fundada del propio tribunal colegiado o del Procurador General de la República.

En la propia iniciativa de reforma se estableció de forma textual la intención de convertir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un tribunal constitucional y con ello avanzar en la materia garantizando el respeto irrestricto de la Constitución, pues se dispuso que la reforma “restablecerá para la Suprema Corte de Justicia su carácter de Tribunal Constitucional, perfeccionará el principio de división de poderes y contribuirá a mantener la solidez del régimen político y jurídico del país”.<sup>11</sup>

Esta reforma constitucional que representa el primer paso en materia de control constitucional por parte del Estado mexicano fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1987<sup>12</sup> y con ello la esfera de competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se limitó al conocimiento de aquellos asuntos relacionados directamente con la constitucionalidad, reservando aquellos otros que versaran sobre legalidad para otros tribunales, comenzando así el camino para equiparar a la Corte con un tribunal constitucional.

## ***II. La reforma constitucional de 1994***

Si bien la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1987 había sido el primer paso para convertir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un tribunal constitucional, aún faltaba mucho por hacer. Apenas un año después, el prestigiado jurista Héctor Fix-Zamudio se pronunció sobre el avance que representó la reforma constitucional, al tiempo

<sup>11</sup> Iniciativa de reforma constitucional del Presidente Miguel Alemán, p. 27.

<sup>12</sup> Edición Matutina, publicada el 10 de agosto de 1987 en *Diario Oficial de la Federación*, p. 3.

que advirtió sobre los temas que quedaban pendientes, entre los cuales destaca la declaratoria general de inconstitucionalidad, de la cual señaló que: “Se ha discutido la necesidad de implantar la declaración general de inconstitucionalidad que ya existe en otros ordenamientos latinoamericanos, así sea de manera paulatina y mediante un período de adaptación, con lo cual aumentará de manera considerable su importancia frente a los otros dos órganos del poder en nuestro sistema constitucional”.<sup>13</sup>

En 1994 el recién electo presidente de los Estados Unidos Mexicanos Ernesto Zedillo Ponce de León presentó el 5 de diciembre de ese año un proyecto de reforma a la Constitución relacionado con el Poder Judicial de la Federación, señalando de forma contundente la necesidad de consolidar la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un auténtico tribunal constitucional, para lo cual refirió: “Consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones, exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo”.<sup>14</sup>

En este trabajo abordaremos los elementos más importantes de esta reforma constitucional que contribuyeron al reconocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un tribunal constitucional, como fue la integración de la misma, pues sufrió modificaciones tanto en su composición como en la forma de nombramiento de sus integrantes. De igual forma se abordará lo relativo a sus atribuciones, pues algunas le fueron retiradas, para otorgarle otras nuevas y de esa forma encomendarle los asuntos relativos a la constitucionalidad, para convertirla en una magistratura constitucional.

## **II.1. Integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su versión original de 1917 establecía una Corte integrada por 11 ministros electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral. Los primeros ministros nombrados durarían 2 años en el cargo, para dar paso a otra elección en cuyo caso los electos durarían un periodo de 4 años y finalmente, aquellos

<sup>13</sup> Héctor Fix-Zamudio, “La independencia judicial en el ordenamiento mexicano”, p. 392.

<sup>14</sup> Iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 3.



nombrados a partir de 1923 serían inamovibles del cargo, es decir, serían vitalicios, con lo cual se buscaba contar con una Suprema Corte de Justicia de la Nación fuerte e independiente del poder Ejecutivo, pues éste no participaría de ninguna forma en el proceso de nombramiento de los ministros, que al paso del tiempo serían inamovibles en su cargo y con ello estarían protegidos de los vaivenes políticos.

Esta Corte que se había proyectado para ser fuerte e independiente duró muy poco tiempo, pues en 1928 Álvaro Obregón presentó una iniciativa de reforma a la Constitución que planteaba el aumento de ministros, para integrar a la Suprema Corte con 16 ministros, dejando atrás la fórmula original de estar conformada por 11. Otro cambio importante tenía relación con la forma de organización de la Corte, pues el texto de 1917 establecía que ésta funcionaría únicamente en pleno, pero la reforma obregonista proponía la existencia del pleno y 3 salas, cada una integrada por 5 ministros y destinadas a la materia civil, penal y administrativa, respectivamente, en tanto que el presidente de la Corte no integraría ninguna sala. Además, establecía una duración en el periodo de los ministros, terminando así con la inamovilidad de éstos que se había establecido en el texto constitucional.

Sin duda el cambio más importante de la reforma propuesta por Obregón era la forma de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que pasarían de ser electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral a ser nombrados directamente por el Presidente de la República con la aprobación del Senado, lo cual rompía completamente con el espíritu que los constituyentes plasmaron en el texto buscando evitar la participación del Ejecutivo, conscientes del abuso del poder que se había dado en las últimas décadas y cómo el poder Judicial, igual que prácticamente todas las instituciones, habían estado subordinadas al Ejecutivo.

Respecto de la forma de nombramiento de los ministros de la Corte la propuesta obregonista consideraba que cuando los hombres actúan en grupo pierden la noción de responsabilidad y a la hora de debatir suelen regirse más por su pasión que por la inteligencia, lo cual hacía más difícil para el Congreso de la Unión el nombramiento de los ministros, en cambio, sostenía que cuando el nombramiento era realizado por el titular del Ejecutivo: “éste pone la garantía del vivo sentimiento de su responsabilidad, y en cierto modo se solidariza con la conducta del funcionario nombrado. El requisito de la aprobación del Senado despertará en el presidente de la República una mayor atención a los méri-

tos de su candidato, apartándolo de la posibilidad de hacerlo por favoritismo o por pagar una adhesión incondicional”.<sup>15</sup> Con lo anterior, el proyecto proponía la nueva forma de designación realizada por el Ejecutivo con la ratificación del Senado, reescribiendo las reglas para el nombramiento de los ministros. Esta reforma se publicó en el Diario Oficial el 20 de agosto de 1928.<sup>16</sup>

Esta nueva forma para el nombramiento de los ministros de la Corte estuvo vigente hasta la reforma constitucional de 1994, mediante la cual se propuso cambiar el sistema para dar paso a uno donde el Senado es quien nombra a los ministros a partir de una terna presentada por el Presidente de la República.

La finalidad de equipar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con un tribunal constitucional es notoria al observar la nueva forma de nombramiento de sus integrantes, pues se abandonó el nombramiento realizado por parte del Ejecutivo, para dar paso a un mecanismo donde el ministro nombrado, si bien sería propuesto por éste, la responsabilidad del nombramiento recaía en el Senado, con lo cual se avanzaba hacia un mecanismo más equilibrado y que corresponde en mejor forma a la propuesta de Hans Kelsen al respecto, pues el padre de los tribunales constitucionales señalaba sobre la forma de nombramiento de sus integrantes que: “Entre los modos de designación particularmente típicos, no se podría pregonar sin reservas ni la simple elección por el Parlamento ni el nombramiento exclusivo por el jefe de Estado o por el Gobierno. Posiblemente se les podría combinar, haciendo, por ejemplo, elegir los jueces al Parlamento a propuesta del Gobierno, quien podría designar varios candidatos para cada puesto o inversamente”,<sup>17</sup> lo cual corresponde cabalmente con el nuevo sistema adoptado en México.

## II.2. Creación del Consejo de la Judicatura Federal

Una parte de la reforma guardó relación con las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues ésta había ido acumulando diversas actividades de carácter administrativo que no guardaban ninguna relación con la nueva actividad de justicia constitucional que se establecía con la reforma, por lo que fue necesario retirar todas esas actividades a la Corte, entre las que figuraban el nombramiento de juzgadores, así como las cuestiones adminis-

<sup>15</sup> Proyecto de reformas constitucionales presentado por Álvaro Obregón de 18 de abril de 1928, p. 5.

<sup>16</sup> Edición Matutina, publicada el 20 de agosto 1928 en el *Diario Oficial de la Federación*, pp. 2-3.

<sup>17</sup> Kelsen, *op. cit.*, p. 493.

trativas y disciplinarias, por lo que la salida fue crear un órgano nuevo que se hiciera cargo todas éstas, coadyuvando así al reconocimiento del alto tribunal como uno de tipo constitucional.

De esta forma nació a la vida institucional el Consejo de la Judicatura Federal, órgano integrado por siete miembros: el presidente de la Suprema Corte de Justicia, un magistrado de los tribunales colegiados de circuito, un magistrado de los tribunales unitarios, un juez de distrito, dos consejeros designados por el Senado y uno por el presidente de la República. Esta nueva institución se haría cargo de la parte administrativa y disciplinaria del Poder Judicial de la Federación, de conformidad con el artículo 100 reformado de la Constitución que dispuso: “La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes”.<sup>18</sup>

No obstante, la forma en que quedó redactado el artículo 94 de la Constitución generaba algunas dudas, pues su texto incluía al Consejo de la Judicatura Federal como parte de la estructura del Poder Judicial de la Federación, pero en sentido estricto éste no era un órgano jurisdiccional. Lo anterior fue atendido mediante otra reforma a la Constitución realizada en 1999 en la cual se precisó la naturaleza del Consejo de la Judicatura Federal, por lo que el texto constitucional reformado eliminó al Consejo de la primera parte del artículo 94 y se estableció un segundo párrafo que dice: “La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes”.<sup>19</sup> Además, en el artículo 100 se estableció la naturaleza del Consejo como un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.<sup>20</sup>

El nacimiento del Consejo de la Judicatura Federal como órgano administrativo y de vigilancia de la judicatura federal marcó una nueva etapa al establecerse la carrera judicial como forma para lograr el ascenso en los cargos,

<sup>18</sup> Edición Matutina, publicada el 31 de diciembre de 1994 en el *Diario Oficial de la Federación*, p. 4.

<sup>19</sup> Edición Matutina, publicada el 11 de junio de 1999 en el *Diario Oficial de la Federación*, p. 2.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 3.

y fue tal el impacto que los poderes judiciales locales comenzaron a replicar el modelo en prácticamente todo el país.<sup>21</sup> No debe perderse de vista que como señala Luis María Aguilar, el Consejo de la Judicatura contribuye al cumplimiento de ciertas condiciones necesarias para que el Poder Judicial de la Federación desarrolle sus actividades en los términos que la Constitución señala, por lo que además de la carrera judicial, el Consejo también contribuye respecto de la independencia judicial y el derecho de acceso a la justicia.<sup>22</sup>

### **II.3. Atribuciones en materia de justicia constitucional**

La parte central de la reforma constitucional de 1994 fue dotar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de atribuciones en materia de justicia constitucional, pues no bastaba simplemente con retirarle las actividades que la alejaban de esto, sino que debían establecerse nuevas atribuciones que se equipararan con un auténtico tribunal constitucional, lo cual ocurrió en dos sentidos, pues por una parte se establecieron los supuestos en materia de controversias constitucionales y se creó un nuevo instrumento llamado acción de inconstitucionalidad, quedando ambas instituciones previstas en el artículo 105 constitucional.

Con relación a las controversias constitucionales es necesario señalar que éstas ya habían sido establecidas en las constituciones federales del siglo XIX, como son las de 1824 y 1857, por lo que el texto de 1917 también las previó; no obstante, en todos esos casos únicamente se señalaban de forma general aquellas controversias entre estados y la federación, para lo cual se facultaba a la Suprema Corte de Justicia para resolverlas, pero no nunca se previeron a detalle los supuestos en que procedían, ni las reglas procesales mínimas para su resolución por parte de la Corte. Sin duda, la falta de una ley reglamentaria que hacía difícil la tramitación de las controversias constitucionales, al punto de que, desde el establecimiento de la Constitución de 1917 y hasta 1994 únicamente se tramitaron 42 casos de controversias constitucionales, pero más alarmante aún resulta que solamente uno se resolvió en cuanto al fondo.<sup>23</sup> Actualmente las controversias constitucionales pueden definirse como:

<sup>21</sup> César Esquinca Muñoa, *Carrera judicial antecedentes, realidades y prospectiva*, p. 32.

<sup>22</sup> Luis M. Aguilar Morales, *La creación y evolución del Consejo de la Judicatura Federal*, pp. 162 y ss.

<sup>23</sup> José de J. Orozco Henríquez, "La Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de 1995 y el nuevo orden constitucional", pp. 117-118.

[...] el medio de control constitucional que se tramita en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que puede ser promovido por algún nivel, poder u órgano de gobierno, con el objeto de que sea revisada la constitucionalidad de una norma general o acto concreto emitido por alguno de los dichos entes públicos, y en su caso, declarada su invalidez, por estimarse violatorio del sistema de distribución de competencias o del principio de división de poderes.<sup>24</sup>

Con la reforma constitucional de 1994 se consignaron en la primera fracción del artículo 105 los supuestos en los que la Corte conocería por vía de la controversia constitucional, estableciéndose los siguientes supuestos: la federación y un estado o el Distrito Federal; la federación y un municipio; el poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquel y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; un estado y otro; un estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un municipio; dos municipios de diversos estados; dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; un Estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

De esta forma los supuestos en que proceden las controversias constitucionales quedaron explicados de forma amplia, superando aquella simple referencia a las controversias entre la federación y los estados, para dar paso a causales más precisas y que además tuvo una novedad, como fue el caso de incluir a los municipios, que por primera vez tendrían la posibilidad de acudir ante la Corte para defenderse de los posibles abusos por parte de otras autoridades, lo cual sin duda ha resultado muy benéfico.

La esencia de las controversias constitucionales es justamente la vigilancia del ámbito de competencias en el sistema federal, para evitar posibles violaciones, contribuyendo de esa forma en la defensa de la Constitución, pues como señala Elisur Arteaga: “En virtud de la controversia, la Suprema Corte

<sup>24</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad análisis de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, a partir de los criterios de la SCJN*, pp. 16-17.

de Justicia asume las funciones de defender la Constitución, definir su sentido e impedir que los entes poderes y órganos de autoridad rebasen su campo de acción e invadan el que se asigna a otros”.<sup>25</sup> Por lo que la Corte puede invalidar los actos reclamados con efectos generales en ciertos casos y mediante el cumplimiento de algunos supuestos.

Por otra parte, la reforma constitucional de 1994 estableció una nueva institución denominada acción de inconstitucionalidad, establecida en la fracción segunda del artículo 105 de la Constitución, dichas acciones son definidas por Juventino V. Castro como:

[...] procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estadual, o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o del tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.<sup>26</sup>

Las acciones de inconstitucionalidad vinieron a llenar un vacío en el sistema jurídico, pues como ya se había anticipado desde principios de los ochenta por Antonio Carrillo y años más tarde por Héctor Fix-Zamudio, era necesario contar con la posibilidad de una declaratoria general de inconstitucionalidad, por lo que la reforma de 1994 permitió contar con ella. No está de más señalar que la última vez que nuestro país contó con la posibilidad de anular leyes con efectos generales fue en 1847, con el Acta Constitutiva y de Reformas.<sup>27</sup>

Mediante las acciones de inconstitucionalidad se facultó a las minorías legislativas que hubieran perdido la votación para la creación de una norma, pero que en su opinión ésta fuera contraria al propio texto constitucional, en cuyo caso la Corte debería conocer y resolver el asunto conforme al artículo

<sup>25</sup> Elisur Arteaga Nava, *Manual de derecho constitucional*, p. 215.

<sup>26</sup> Juventino V. Castro y Castro, *El artículo 105 constitucional*, p. 125.

<sup>27</sup> Recordemos que durante la vigencia del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 se estableció la figura del reclamo, mediante el cual se podían anular actos contrarios a la Constitución ya sea por el Congreso General, si se trataba de actos de legislaturas locales, o los congresos locales por mayoría, si se trataba de legislación federal, esto con la intervención de la Suprema Corte de Justicia que tenía la función de calificar la procedibilidad del recurso. Raúl Andrade Osorio, “La Suprema Corte de Justicia y el recurso de anticonstitucionalidad del Tratado de Guadalupe Hidalgo”, p. 55.

105 que estableció la posibilidad de ejercitar dichas acciones dentro de los 30 días naturales siguientes a la publicación de la norma impugnada, esto por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de las leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión; el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales por el Estado Mexicano; el Procurador General de la República en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de algunos de los órganos legislativos estatales en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y el equivalente al treinta y tres por ciento de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.<sup>28</sup>

Tanto a través de las controversias constitucionales como de las acciones de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación aumentó sus atribuciones en materia de justicia constitucional y con ello se asemejó a los tribunales constitucionales, pues mediante estas figuras puede determinar la inconstitucionalidad de leyes y actos de las autoridades contrarios a la Constitución, para lo cual se emitió la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de mayo de 1995, con lo cual se avanzó sobremanera en materia de la defensa de la Constitución, por lo que ante este importante suceso en la vida judicial del país, inició la novena época del Seminario Judicial de la Federación.

### ***III. Reforma constitucional de 1996 en materia electoral***

Desde el siglo XIX se discutió sobre la posibilidad de que el Poder Judicial de la Federación conociera de asuntos relacionados con materia electoral, esto a raíz de la llamada tesis de incompetencia de origen, según la cual los juzgadores federales podían analizar vía amparo no solamente la constitucionalidad de los actos y la competencia de la autoridad que los emitía, sino también sobre la legitimidad de la designación de la referida autoridad, todo

<sup>28</sup> Edición Matutina, publicada el 31 de diciembre de 1994 en el *Diario Oficial de la Federación*, p. 6.



lo cual se originó con motivo del llamado amparo Morelos, mediante el cual unos hacendados del estado de Morelos<sup>29</sup> interpusieron un amparo para evitar la aplicación de la ley de hacienda, argumentando la ilegitimidad de la autoridad que la emitía, y la Suprema Corte de Justicia presidida por José María Iglesias, promotor de esta tesis, resolvió a favor de éstos dando nacimiento a la llamada incompetencia de origen.

Aunque después de unos años, al llegar a la presidencia de la Corte Ignacio L. Vallarta promovió un criterio diverso del de su antecesor Iglesias, que hacía la distinción entre la legitimidad y la competencia, sostuvo que solamente esta última podía ser resuelta por el juez de amparo, no así la legitimidad y legalidad de una elección, pues se trataba de materia política y por ende estaba fuera de la competencia del poder Judicial, de modo que este criterio no solamente se sostuvo, sino que se fortaleció en los años siguientes. Para tener mayor claridad sobre la evolución de la justicia electoral mexicana, J. Jesús Orozco Henríquez distingue tres periodos: “1. Sistema de justicia electoral predominantemente a cargo de órgano legislativo o asamblea política (1812-1977) 2. Sistema de justicia electoral mixto a cargo de un órgano jurisdiccional y, finalmente órgano legislativo (1977-1996) 3. Sistema de justicia electoral plenamente judicial (1996 a la fecha)”.<sup>30</sup>

Lo anterior nos permite comprender de dónde proviene el criterio de que en cuestiones electorales el Poder Judicial de la Federación estaba impedido, lo cual cambió radicalmente mediante la reforma constitucional de 1996 que avanzó en materia de la judicialización de la política mediante la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Es cierto que ya existían tribunales electorales anteriores desde hacía algunos años, como el Tribunal de lo Contencioso Electoral de 1987, que fue el primero en establecerse, y años después el Tribunal Federal Electoral, que aunque era autónomo, sus resoluciones eran susceptibles de revisión y modificación por parte de los colegios electorales de las cámaras legislativas, por lo que esto cambió de forma importante con la creación del Tribunal Electoral que ahora depende del Poder Judicial de la Federación y sus resoluciones ya no son revisables por otra autoridad.

<sup>29</sup> Sobre el amparo Morelos puede consultarse: Manuel González Oropeza, “El amparo Morelos”, pp. 811-836.

<sup>30</sup> J. Jesús Orozco Henríquez, “Evolución del sistema mexicano de justicia electoral”, p. 337.



La reforma constitucional de 1996 resultó fundamental para transitar hacia una auténtica justicia electoral con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que formaría parte del Poder Judicial de la Federación, sumándose así a la estructura judicial, por lo que el artículo 94 constitucional fue modificado para incorporar un Tribunal Electoral.<sup>31</sup> Pero también implementó un cambio muy importante en materia de las acciones de inconstitucionalidad establecidas en la reforma constitucional de 1994, pues éstas habían recibido muchas críticas al no permitirse su ejercicio para impugnar leyes electorales, lo cual generaba una consecuencia negativa al limitar la materia, por lo que se eliminó dicha restricción para permitir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, incorporándose el inciso k) de la fracción segunda del artículo 105 constitucional, que permitió la presentación de éstas a los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales y locales; y a los partidos con registro estatal contra leyes electorales expedidas por el legislador local.<sup>32</sup>

#### ***IV. Las reformas constitucionales de 2011***

En 2011 se llevaron a cabo dos reformas constitucionales que resultan importantes para comprender el desarrollo de la justicia constitucional, pues abarcaron aspectos muy sensibles como son el amparo y los derechos humanos. La primera de las reformas fue en materia de amparo y se publicó el 6 de junio, luego de más de dos años que tomó el proceso legislativo hasta llegar a su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Uno de los cambios que trajo consigo la reforma fue el establecimiento de la posibilidad de protección vía amparo no solamente de las disposiciones constitucionales, sino que se amplió a los tratados internacionales, por lo que la fracción primera del artículo 103 reformado establece: “Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta

<sup>31</sup> Edición Matutina, publicada el 22 de agosto de 1996 en el *Diario Oficial de la Federación*, p. 5.

<sup>32</sup> *Id.*

Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”.<sup>33</sup>

Esta reforma también introdujo el reconocimiento del interés legítimo, con lo cual el espectro protector del amparo se amplió al no quedar limitado al interés jurídico, con lo cual se transitó hacia una nueva concepción del juicio de amparo en México, quedando la fracción I del artículo 107 de la siguiente forma: “I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico”.<sup>34</sup>

Finalmente, la reforma de 2011 en materia de amparo abrió la puerta a la declaratoria general de inconstitucionalidad, por lo que a pesar de mantenerse vigente la fórmula Otero, la fracción II del artículo 107 dispuso:

Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.<sup>35</sup>

Estos cambios en materia de amparo obligaron a reformar la ley, por lo que en abril de 2013 se publicó la *Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artícu-*

<sup>33</sup> Edición Matutina, publicada el, 6 de junio de 2011 en el *Diario Oficial de la Federación*, p. 3.

<sup>34</sup> *Id.*

<sup>35</sup> *Id.*

los 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>36</sup> misma que tardó cerca de dos años en ser publicada.

En tanto que la segunda reforma constitucional guardó relación con los derechos humanos, misma que inició en 2009 con la aprobación del dictamen por parte de la Cámara de Diputados, el cual tenía como antecedentes numerosas propuestas de diputados y una del Ejecutivo federal en 2004.<sup>37</sup> Por lo que luego de poco más de dos años concluyó el proceso mediante la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, siendo una de las más importantes que ha experimentado la Constitución en los últimos años, por la profundidad de sus postulados que establecieron un nuevo paradigma en la materia que ha obligado a todos a repensar los derechos humanos y sus implicaciones.

Mediante esta reforma, el artículo primero de la Constitución quedó establecido de la siguiente forma:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

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

<sup>36</sup> Edición, publicada el 2 de abril de 2013 en el *Diario Oficial de la Federación*, p. 1.

<sup>37</sup> Sergio García Ramírez, "Hacia una nueva regulación constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)", p. 817.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.<sup>38</sup>

Son muchos los cambios que significó esta nueva redacción del artículo primero constitucional, entre los que podemos señalar el nuevo concepto de derechos humanos y sus garantías, con lo que quedaron en el pasado las otras llamadas garantías individuales. De igual forma, la nueva redacción dejó de lado el otorgamiento de los derechos, para dar paso a su reconocimiento, acercándose más a aquella concepción jusnaturalista del texto constitucional previo en el siglo XIX. Uno de los cambios más significativos de la reforma fue la incorporación del principio pro persona, con el cual se busca favorecer en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

Ante la trascendencia de las reformas constitucionales de junio de 2011, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por medio del acuerdo 9/2011 del 29 de agosto de ese mismo año, acordó integrar la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, a partir del 4 de octubre de 2011, dando fin a la Novena Época que comenzó con motivo de la reforma constitucional de 1994.

Las reformas de 2011 y todas las demás que ha experimentado la Constitución en la materia han contribuido, como refiere María del Pilar Hernández, para que: “El Máximo Tribunal del Estado mexicano se convierta, finalmente, no sólo en garante de la regularidad constitucional sino, ante todo, como lo ha expresado el ministro Luis María Aguilar: de la defensa irrestricta y promoción de los derechos humanos, aspiración de nuestro Constituyente de Querétaro hecha realidad”.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Edición matutina publicada el 10 de junio de 2011 en el *Diario Oficial de la Federación*, p. 2.

<sup>39</sup> María del P. Hernández, *El poder judicial federal en México dimensión histórica e institucional en los debates de 1917*, p. 42.

## V. *Reforma constitucional de 2024*

El 5 de febrero de 2024 el presidente de los Estados Unidos Mexicanos presentó una iniciativa para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia del poder Judicial, a través de la cual se propuso un nuevo sistema para el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados de circuito y jueces de distrito, proponiendo que fueran electos por voto popular, y con la característica de que estos elementos se replicarían en los poderes judiciales de los estados de todo el país, lo que reescribiría las bases para el nombramiento de la judicatura en México.

Esta reforma ha generado opiniones encontradas en torno a los efectos que tendrá. Para este trabajo señalaremos el cambio que generó la misma en relación con el nombramiento de los integrantes del Poder Judicial de la Federación, pues esto guarda relación directa con la justicia constitucional al tratarse de la magistratura constitucional, por lo que nos limitaremos a exponer el contenido de la reforma, para lo cual es necesario tomar en cuenta que se trata de una reforma de gran calado que modificará sobremanera la forma en que se ha venido desarrollando la selección y asignación de personas juzgadoras en México por lo menos en los últimos 30 años, cuando operó la reforma constitucional de diciembre de 1994.

En ese sentido, la propuesta de reforma establece que respecto del nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estos dejarán de ser nombrados por el Senado a propuesta en terna presentada por el titular del Ejecutivo federal, para dar paso a una elección por voto directo de los ciudadanos, con candidatos propuestos por los tres poderes, a razón de 10 candidatos por cada poder,<sup>40</sup> y lo mismo operaría para los juzgadores federales y locales, pero con un menor número de candidatos, a razón de un 33.3% por cada uno.

La reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de septiembre de 2024, y además del cambio en la forma de nombramiento de los integrantes del Poder Judicial de la Federación, operaron otros cambios importantes que vale la pena mencionar, por ejemplo, lo relativo a la administra-

<sup>40</sup> Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma al Poder Judicial. Iniciativa de reforma constitucional, p. 45.

ción del poder judicial, pues desaparece el Consejo de la Judicatura Federal que había nacido con la reforma de 1994, y en su lugar se crearán dos instituciones nuevas, una para la cuestión administrativa y otra para la disciplinaria, pues señala el párrafo segundo del artículo 94 constitucional: “La administración del Poder Judicial de la Federación estará a cargo de un órgano de administración judicial, mientras que la disciplina de su personal estará a cargo del Tribunal de Disciplina Judicial, en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes”.<sup>41</sup>

Por otra parte, la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se modifica y conforme al tercer párrafo del mismo artículo 94 queda integrada con nueve ministros, separándose del número original de ministros que se estableció en el texto constitucional en 1917, para establecerse el número de ministros que tuvo la Constitución federal de 1857.

Además, con la reforma se eliminan las salas en las que se dividía la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que a partir de la reforma sesionará únicamente en pleno, con lo cual se modifica radicalmente no solo la forma de nombramiento de sus integrantes, sino también la forma de trabajo del Alto Tribunal, que debemos recordar, fue establecida para efecto de hacer frente al rezago que se dio en la Corte y atender los asuntos de forma más especializada.

El 03 de septiembre de 2025 tomaron posesión los integrantes de la nueva Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en esa misma fecha, mediante el Acuerdo General Número 7/2025 (12a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio inicio la duodécima época del *Semanario Judicial de la Federación* bajo el nombre: “De la Justicia Pluricultural, la Igualdad Sustantiva y la Inclusión en México”.<sup>42</sup>

Estos son algunos de los cambios recientes que sufrió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 2024, los cuales se han aplicado en 2025, por lo que nos encontramos todavía en el proceso de transición, de modo que este trabajo se limita a exponer algunos de los cambios que ésta tra-

<sup>41</sup> Edición Vespertina, publicada el 15 de septiembre 2024 en el *Diario oficial de la Federación*, p. 3.

<sup>42</sup> Acuerdo general número 7/2025 (12a.) del pleno de la suprema corte de justicia de la Nación, de tres de septiembre de dos mil veinticinco, por el que se determina, el inicio del tercer periodo denominado “de la justicia del pueblo” y la duodécima época del *Semanario Judicial de la Federación* denominada “de la justicia pluricultural, la igualdad sustantiva y la inclusión en México” y se establecen sus bases.

jo consigo, en el marco evolutivo del Poder Judicial de la Federación, lo cual seguirá siendo motivo de discusión durante los próximos años.

Para concluir, podemos señalar que, en estos cuarenta años de evolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resulta evidente cómo a finales de la década de los 80 comenzó un proceso de transformación de ésta, que en pocos años la convirtió en un tribunal constitucional, al menos en sentido material, por lo que se consolidó no solamente como el órgano jurisdiccional de mayor jerarquía en México, sino en el auténtico guardián de la Constitución, por lo menos durante las últimas tres décadas, por lo que la forma de nombramiento de sus integrantes se ajustó al modelo planteado por Kelsen, en el sentido de que fuera el Legislativo quien los nombre, a propuesta del Ejecutivo.

Lo anterior entendido exclusivamente para la cabeza del Poder Judicial de la Federación, como es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues en lo que respecta al resto de la judicatura federal, el sistema fue diverso y prácticamente no tuvo cambios durante el siglo XX, ya que desde la promulgación de la Constitución de 1917 quedó claro que el nombramiento de los jueces y magistrados recaería en el propio Poder Judicial de la Federación, situación que no cambió, aunque sí se fortaleció al incorporar la carrera judicial mediante la reforma constitucional de 1994, lo que coadyuvo para lograr un poder judicial altamente especializado y profesional, pero sobre todo, separado de los otros dos poderes, lo cual resulta fundamental para garantizar una auténtica independencia.

No está de más señalar que por la naturaleza propia de las funciones de los integrantes del Poder Judicial de la Federación, tanto los requisitos, como la forma de asignación para el encargo siempre fue diferente para los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que para el resto de la judicatura, lo cual resulta lógico, pues es evidente que en tratándose del Alto Tribunal, se advierten elementos políticos ineludibles, pero respecto del grueso de la judicatura federal, se priorizó en los últimos años la necesaria carrera judicial, que más allá de filias y fobias, garantizó que quienes accedían al cargo, contaran con la experiencia para el desempeño de las funciones.

Sin la distancia suficiente para valorar adecuadamente los efectos de la reforma constitucional de 2024 en materia del Poder Judicial de la Federación, nos preocupan dos elementos fundamentalmente, el primero es que se haya homologado el sistema para el nombramiento de sus integrantes, pues básica-

mente es el mismo para ser juez en algún tribunal estatal, federal o ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual resulta complicado de entender en la práctica, pues los niveles de habilitación necesarios son diversos, al existir una marcada diferencia entre la justicia ordinaria y la justicia constitucional.

El segundo elemento es la participación política en el nombramiento de la judicatura, pues si bien es cierto que el sentido de la reforma es que se elija mediante elección popular, lo cual de por sí resulta bastante polémico, no debe perderse de vista que en este sistema la designación de los aspirantes cuenta con una participación determinante de los poderes Legislativo y Ejecutivo, que ante la presencia de una fuerza política predominante, representan varios peligros, por lo que debemos tener cuidado del riesgo que significa transitar de la judicialización de la política a la politización de la justicia. No olvidemos que la labor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de la judicatura en general, es en gran medida una actividad técnica cuya legitimidad no deriva necesariamente de la forma de nombramiento de sus integrantes, pues su función no es representar a nadie, sino impartir justicia a los casos concretos y defender la Constitución.

## ***Fuentes de consulta***

### ***Bibliográficas***

- Aguilar Morales, Luis María. *La creación y evolución del Consejo de la Judicatura Federal*. México, SCJN, 2016.
- Andrade Osorio, Raúl. “La Suprema Corte de Justicia y el recurso de anticonstitucionalidad del Tratado de Guadalupe Hidalgo”. *Historia jurídica estudios en honor al profesor Francisco de Icaza Dufour*, Pablo Hernández-Romo Valencia y Rafael Estrada Michel (coords.), México, Tirant lo Blanch, 2013, pp. 29-58.
- Aragón Reyes, Manuel. “La constitución como paradigma”. *Memoria del simposio internacional El significado actual de la de la constitución*, México, IJJ-UNAM, 1998, pp. 19-32. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9104>
- Arteaga Nava, Elisur. *Manual de derecho constitucional*. México, Oxford, 2016.
- Bazán, Víctor. *Jurisdicción constitucional y control de constitucionalidad de los tratados internacionales un análisis de derecho comparado*. México, Porrúa, 2003.
- Carrillo Flores, Antonio. *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*. México, Porrúa, 1981.



- Castro y Castro, Juventino V. *El artículo 105 constitucional*. 4ª ed., México, Porrúa, 2001.
- Esquinca Muñoa, César. *Carrera judicial antecedentes, realidades y prospectiva*. México, Porrúa, 2016.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. “Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte de Justicia en México”. *Derecho procesal constitucional*. Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coord.), 5ª ed., T. I, México, Porrúa, 2006, pp. 233-267.
- Fix-Zamudio, Héctor. “La independencia judicial en el ordenamiento mexicano”. *Derecho constitucional comparado: México-Estados Unidos*. James Frank Smith (coord.), T. I, México, IIJ-UNAM y Facultad de Derecho de la Universidad de California en Davis, 1988, pp. 379-398.
- García Belaunde, Domingo. “De la jurisdicción constitucional al derecho procesal constitucional”. *Derecho procesal constitucional*, Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coord.), 5ª ed., T. I, México, Porrúa, 2006, pp. 303-341.
- García de Enterría, Eduardo. *La constitución como norma y el tribunal constitucional*. 3ª ed., Madrid, Civitas, 2001.
- García Martínez, María Asunción. “Justicia constitucional”. *Diccionario histórico judicial de México: ideas e instituciones*, T. II, México, SCJN, pp. 958-966.
- González Oropeza, Manuel. “El amparo Morelos”. *Estudios en homenaje a Jorge Barraza Graf*. T. II, México, IIJ-UNAM, 1989, pp. 811-836. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9615>
- González, María del Refugio y José Antonio Caballero Juárez. “Notas para el estudio del proceso de formación del Estado de derecho en México. Los modelos de Estado de la Constitución de 1917”. *Constituciones históricas de México*. Miguel Carbonell et al., (coords.), Mexico, Porrúa-UNAM, 2004, pp. 3-50.
- Hernández, María del Pilar. *El poder judicial federal en México dimensión histórica e institucional en los debates de 1917*, México, SCJN, 2016.
- Kelsen, Hans. *La garantía jurisdiccional de la constitución (la justicia constitucional)*. Rolando Tamayo y Salmorán (trad.), México, IIJ-UNAM, 2001.
- Orozco Henríquez, J. Jesús. “Evolución del sistema mexicano de justicia electoral”. *El derecho en México: dos siglos (1810-2010)*, Sergio García Ramírez (coord.), T. VI. México, Porrúa, IIJ-UNAM, pp. 337-390.
- . “La Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de 1995 y el nuevo orden constitucional”. *Décimo aniversario de la reestructuración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, SCJN, 2005, pp. 113-140.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad análisis de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, a partir de los criterios de la SCJN*. México, SCJN, 2009.

### Hemerográficas

- García Ramírez, Sergio. “Hacia una nueva regulación constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Núm. 131, ma-

yo-agosto 2011, México, IIJ-UNAM, pp. 817-840. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/issue/view/164>

## Legislación

Acuerdo general número 7/2025 (12ª.) del pleno de la suprema corte de justicia de la Nación, de tres de septiembre de dos mil veinticinco, por el que se determina, el inicio del tercer período denominado “de la justicia del pueblo” y la duodécima época del semanario judicial de la federación denominada “de la justicia pluricultural, la igualdad sustantiva y la inclusión en México” y se establecen sus bases, publicado el 3 de septiembre de 2025 en el *Semanario Judicial de la Federación*. <https://www.internet2.scjn.gob.mx/Flip/agp072025/>.

Iniciativa con Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma al Poder Judicial, publicada el 05 de febrero de 2024 en la *Gaceta Parlamentaria*, Núm. 6457-15. <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-15.pdf#page=2>

Iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, Ernesto Zedillo Ponce de León, año 1º, Periodo Ordinario, Sección 1ª, Núm. 21, 5 diciembre de 1994.

Iniciativa de reforma constitucional del Presidente Miguel Alemán, año 2º, Sección 1ª, Núm. 142.

Proyecto de reformas constitucionales presentado por Álvaro Obregón de 18 de abril de 1928, publicado el 14 de mayo de 1928 en el *Diario de los Debates*, Núm. 3, Legislatura XXXII.

Edición Matutina, publicada el 20 de agosto 1928, en el *Diario Oficial de la Federación*, Núm. 40, T. XLIX. [https://www.dof.gob.mx/index\\_113.php?year=1928&month=08&day=20#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=1928&month=08&day=20#gsc.tab=0)

---

\_\_\_\_\_, publicada el 10 de agosto de 1987 en *Diario Oficial de la Federación*, Núm. 6, Tomo CDVII. [https://www.dof.gob.mx/index\\_113.php?year=1987&month=08&day=10#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=1987&month=08&day=10#gsc.tab=0)

---

\_\_\_\_\_, publicada el 31 de diciembre de 1994 en el *Diario Oficial de la Federación*, Núm. 22, T. CDXCV. [https://www.dof.gob.mx/index\\_113.php?year=1994&month=12&day=31#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=1994&month=12&day=31#gsc.tab=0)

---

\_\_\_\_\_, publicada el 22 de agosto de 1996 en el *Diario Oficial de la Federación*, Núm. 16, T. DXV. [https://www.dof.gob.mx/index\\_113.php?year=1996&month=08&day=22#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=1996&month=08&day=22#gsc.tab=0)

---

\_\_\_\_\_, publicada el 11 de junio de 1999 en el *Diario Oficial de la Federación*, Núm. 9, T. DXLIX. [https://www.dof.gob.mx/index\\_113.php?year=1999&month=06&day=11#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=1999&month=06&day=11#gsc.tab=0)

---

\_\_\_\_\_, publicada el 6 de junio de 2011 en el *Diario Oficial de la Federación*, T. DCXCIII, Núm. 4. [https://www.dof.gob.mx/index\\_113.php?year=2011&month=06&day=06#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2011&month=06&day=06#gsc.tab=0)

\_\_\_\_\_, publicada el 10 de junio de 2011 en el *Diario Oficial de la Federación*, Núm. 8, T. DCXCIII, [https://www.dof.gob.mx/index\\_113.php?year=2011&month=06&day=10#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2011&month=06&day=10#gsc.tab=0)

Edición Vespertina, publicada el 15 de septiembre 2024 en el *Diario oficial de la Federación*, Núm. 14. [https://www.dof.gob.mx/index\\_113.php?year=2024&month=09&day=15#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2024&month=09&day=15#gsc.tab=0)



# Desaparición del INAI y los órganos garantes de la transparencia en México

Evangelina Tapia-Tovar\*

Edgar Guerra\*\*

Edith Estefanía Orenday-Tapia\*\*\*

## Resumen:

El texto analiza el surgimiento y la evolución del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), así como los posibles impactos de su desaparición en la garantía del derecho humano universal de acceso a la información pública. En el contexto de un Estado democrático y moderno como México, se reflexiona sobre el papel que juegan la transparencia y la rendición de cuentas en el combate a la corrupción. El documento concluye con una evaluación crítica del rol de la ciudadanía en el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas.

## Abstract:

*This paper examines the origins and institutional development of the National Transparency Institute of Mexico, Access to Information and Data Protection (INAI), as well as the potential consequences of its dissolution for the protection of the universal human right to access public information framed in the context of a great democratic and modern State. The analysis emphasizes transparency and accountability in the fight against corruption. It concludes with a critical evaluation of the role of the civil society in strengthening accountability mechanisms.*

**Sumario:** Introducción / I. Breve historia de la rendición de cuentas y la transparencia / II. El Grupo Oaxaca como impulsor de la Ley de Transparencia en México / III. La transparencia en México / IV. La eliminación del INAI y los órganos garantes de la transparencia / V. Transparencia y democracia / VI. ¿La transparencia y la rendición de cuentas abaten la corrupción? / VII. Conclusiones / Fuentes de consulta

\* Doctora por la Universidad Autónoma de Aguascalientes, Profesora-Investigadora del Departamento de Sociología y Antropología, miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII).

\*\* Doctor por la Universidad de Bielefeld, Comisionado al Departamento de Sociología y Antropología, miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII).

\*\*\* Doctora por la Universidad Autónoma de Aguascalientes, Profesora-Investigadora del Departamento de Ingeniería Civil de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII).

## Introducción

La transparencia, como principio fundamental que permite el ejercicio efectivo de otros derechos, en especial el derecho de acceso a la información, comenzó a impulsarse en México con el fin de combatir los sobornos y, en general, la corrupción en todas sus formas. De hecho, así se planteó retomando los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).<sup>1</sup> Fue a partir de este sostén normativo que comenzó la elaboración de planes de desarrollo nacionales y estatales orientados por el objetivo 16.5 que, precisamente, apunta a afrontar la impunidad y la corrupción. De igual manera, lo anterior ha impulsado la creación de leyes y la construcción de instituciones encargadas de la transparencia y de la rendición de cuentas.

El principio de transparencia no solo apunta a la lucha contra la corrupción, sino que también constituye un derecho fundamental vinculado al acceso a la información, así como al poder ciudadano. De acuerdo con la UNESCO,<sup>2</sup> los principios fundamentales del derecho a la transparencia son el acceso universal, la rendición de cuentas, así como la participación ciudadana. Estos principios buscan garantizar que las instituciones públicas operen de manera abierta, permitiendo a los ciudadanos monitorear las acciones gubernamentales para un buen ejercicio del poder público.

La corrupción se ha identificado como un problema mundial que ocasiona costos económicos, sociales, políticos y legales muy amplios, como lo ha destacado Transparencia Internacional (TI) desde su creación en 1993. Desde entonces se ha constituido como referente internacional en el combate a la corrupción a través de sus capítulos nacionales en 80 países que, para el caso mexicano, es Transparencia Mexicana.

A nivel internacional, el movimiento TI tiene como objetivo principal infundir al sistema global de valores la transparencia y la rendición de cuentas como normas públicamente reconocidas. La Secretaría Internacional de TI trabaja con el sector privado y con organizaciones internacionales, tales como la OCDE, para fortalecer el marco político y legal de los negocios internacionales.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ONU, “Objetivos de desarrollo sostenible”, Objetivo, 16.5.

<sup>2</sup> UNESCO, “La transparencia y el acceso a la información pública en América Latina y el Caribe: pilares de la democracia”.

<sup>3</sup> Transparencia Mexicana, *Transparency International*.

Además, TI elabora el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) que año con año es publicado para medir los avances o retrocesos de las acciones para combatirla. En el caso mexicano, los valores del IPC han oscilado entre 28, en 2018 y 35 en 2014. En la medición más reciente, publicada en 2025, señala 26 puntos de los 100 posibles, con lo que se posiciona a México en el lugar más bajo de su historia y hace ver el problema de la corrupción como fuertemente arraigado.

México ha suscrito tres convenciones a nivel internacional contra la corrupción: la Convención Interamericana contra la Corrupción, en 1996, que entró en vigor en 1998; la Convención de la OCDE contra la Corrupción, también conocida como la Convención Anticohecho, en 1997, que fue vigente a partir de 1999 después de que fuera ratificada por el Senado mexicano; y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en 2003, en Mérida, México, puesta en vigor en 2005, cuando se logró que un buen número de países la firmaran.

A lo largo de las últimas décadas, el país se abocó a construir instituciones encaminadas a abatir la corrupción. Este proceso comenzó con la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) en 2002, que en 2014 se transformó en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), y continuó con la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública (SFP), y la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, entre otras. También ha promovido ordenamientos legales como la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, como parte del sostén normativo del Sistema Nacional Anticorrupción.

En la legislación mexicana la corrupción no ha sido definida desde ningún ordenamiento legal,<sup>4</sup> pero sí se han establecido mecanismos para sus sanciones a partir de diferenciar faltas administrativas graves y no graves, en el marco de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Las faltas administrativas no graves son sancionadas por los Órganos Internos de Control.<sup>5</sup> Las faltas administrativas graves son turnadas al Tribunal Federal

<sup>4</sup> Yadira García Montero, *El sistema nacional anticorrupción. Retos e implementación: el caso Aguascalientes*, p. 5.

<sup>5</sup> Ley de Responsabilidades Administrativas, pp. 29-33.

de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas. Es importante señalar que faltas de este tipo son sancionadas para las personas servidoras públicas. Cuando las faltas administrativas graves involucran a otros actores sociales, la Ley sí reconoce las faltas de particulares, aunque las sanciones se concentran en los empleados de la administración pública.

El Código Penal Federal contempla algunos delitos vinculados con la corrupción como el cohecho, el peculado, el enriquecimiento ilícito, la intimidación, la concusión o extorsión y el ejercicio abusivo de funciones.

Con la aprobación de la iniciativa ciudadana que dio origen a la “Ley Tres de Tres” en 2016, se incluyeron diez tipos de corrupción: la colusión, la conspiración para cometer actos de corrupción, el desvío de recursos, el soborno, el abuso de funciones, la obstrucción de la justicia, el nepotismo, el tráfico de influencias, el enriquecimiento oculto, y el uso ilegal de información falsa o confidencial. Sin embargo, no existe, paradójicamente, una clara definición de corrupción, lo que dificulta su combate. Las acciones que el Estado mexicano ha emprendido se han orientado, fundamentalmente, a fiscalizar a quienes se desempeñan en la administración pública y, en varios casos, a castigar como corruptos a quienes han caído de la gracia del sistema o a los enemigos políticos.

Con el propósito de abatir la corrupción en 2015 se creó la primera Ley de Transparencia, misma que ha sido actualizada tanto en 2022 como en 2024. De hecho, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación fue publicada en 2000 y actualizada en 2009 y en 2016, como un mecanismo para castigar a gobernantes y a personas servidoras públicas que abusan de su función para lograr un beneficio para sí o para sus cercanos, en detrimento del bienestar social.

Desde sus inicios, la transparencia fue impulsada como un mecanismo para combatir la corrupción, sin embargo, al paso de los años su poca efectividad para el logro de ese objetivo fue uno de los argumentos utilizados para la modificación más reciente, en 2024, que propició la eliminación del INAI y los 31 órganos estatales garantes encargados de la transparencia en cada uno de los estados que componen la República Mexicana, reconocidos por la Constitución Política Mexicana como órganos de transparencia especializados, imparciales y autónomos que garantizan el derecho de acceso a la información, según quedó establecido en la Plataforma Nacional de Transparencia,



espacio digital creado para solicitar información pública y proteger los datos personales.

La eliminación de los organismos encargados de garantizar la transparencia<sup>6</sup> es una acción que pone en riesgo el derecho que permite a la ciudadanía el acceso a la información para combatir la discrecionalidad de quienes ejercen el poder y realizan las actividades de la administración pública.<sup>7</sup> Por tanto, afecta la exigencia ciudadana para la rendición de cuentas. En la actualidad existen varios elementos culturales e históricos que han dificultado la participación de la ciudadanía en el ejercicio activo de este derecho, aunque en otros momentos importantes sí se han logrado avances significativos, como los logrados por el Grupo Oaxaca, como se verá más adelante.

Este artículo tiene como objetivo explorar las implicaciones de la desaparición del INAI y los órganos garantes de la transparencia en México, evaluando el impacto de esta medida en la lucha contra la corrupción y en el ejercicio del derecho ciudadano al acceso a la información. A través de un recorrido analítico por los cambios legislativos y sus efectos, se busca entender cómo la falta de estructuras independientes de transparencia puede alterar el equilibrio de poder y la eficacia de las políticas de integridad gubernamental. En un contexto donde la corrupción ha permeado diversos niveles de gobierno, la transparencia se presenta como una alternativa crucial para restaurar la confianza pública y fortalecer las instituciones democráticas. Al evaluar la desaparición del INAI y su impacto, este trabajo contribuirá al debate sobre cómo las reformas políticas afectan la capacidad de México para cumplir con sus compromisos internacionales en materia de transparencia y gobernanza democrática.

## ***I. Breve historia de la rendición de cuentas y la transparencia***

Los antecedentes remotos de la transparencia y de la rendición de cuentas provienen de los clásicos de la Economía Política, no tanto desde los griegos, pues entre ellos prevalecía una democracia directa, pero sí es posible rastrear algunos teóricos que fueron robusteciendo la necesidad de garantizar que, en una democracia representativa, el gobernante realizara adecuadamente su función.

<sup>6</sup> Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, *Iniciativa con Proyecto de Decreto*, p. 2.

<sup>7</sup> Carlos G. Cruz Guzmán, “El INAI, garante del derecho humano de acceso a la información”.

Entre ellos figuran John Locke (1632-1704), como iniciador de las ideas liberales contra la monarquía, quien junto con Montesquieu (1689-1755), impulsó ideas sobre el gobierno limitado, la soberanía popular y fundamentos sobre la separación de poderes y el Estado de derecho. John Stuart Mill (1806-1873), destacó la importancia de que los electores designen a un gobernante con conciencia y talento. Max Weber (1864-1920) introdujo el concepto de legitimidad, especialmente la racional, como característica de las democracias modernas.

Estas y otras ideas liberales fueron orientaciones para definir los rumbos de la Constitución mexicana, apoyada en la Constitución Norteamericana de 1787, misma que a su vez tiene inspiración en la teoría de James Madison (1751-1836) sobre el federalismo y la separación de poderes, ideas que permitieron contrarrestar el centralismo que había prevalecido a partir del poder de los caudillos revolucionarios.

La idea de rendición de cuentas, aunque emparentada con el liberalismo político, tiene como antecedente más antiguo la propuesta de Anders Chydenius (1729-1803), en la que se basó la Ley sueca para la libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas, en 1776. Esta Ley propuso transparentar la actividad política y lograr un control parlamentario ciudadano de las decisiones de los gobernantes para impulsar el buen gobierno y el control de la corrupción. Su inspiración provino de algunas prácticas que Chydenius observó en China sobre la libertad de prensa y la posibilidad de censurar al emperador ante ineficiencias burocráticas y prácticas de corrupción, a través del Buró de Censura Imperial.<sup>8</sup> La idea que subyace en esta ley fue retomada por las leyes norteamericanas y francesas, mismas que fueron la base para otras muchas, incluyendo la mexicana. Las leyes de acceso a la información han sido vistas en fechas recientes no sólo como un control de la ciudadanía hacia sus gobernantes, sino como un derecho humano que debe ser garantizado. Se trata de un derecho fundamental, reconocido en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), que está avanzando a nivel internacional. Para 2005 se contabilizaban 62 naciones;<sup>9</sup> en 2021, el número llegó a 138, según datos de la UNESCO.

<sup>8</sup> John Ackerman e Irma E. Sandoval, “Leyes de acceso a la información en el mundo”, p. 10.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 27.

En el estudio de Ackerman y Sandoval, se presenta una cronología de las Leyes de acceso a la información<sup>10</sup> a partir de 1766, en Suecia, hasta 2004 en República Dominicana, Serbia, Suiza y Ecuador, donde es posible identificar el caso mexicano, sucedido en 2002. En el análisis que hacen de esa información destacan aspectos de variabilidad en la adopción de las leyes de transparencia, tales como el hecho de que la mayor concentración de estas leyes se presenta en países considerados desarrollados, el ritmo acelerado de la adopción de estas ordenanzas en los años recientes, la variabilidad de aspectos e instituciones sujetas a la obligación de proporcionar información, las excepciones a la ley a partir de lo que se considera un riesgo para la seguridad nacional, privacidad personal o secretos comerciales, lo que ocasiona que alguna información sea calificada como restringida, así como los diferentes grados de supervisión y seguimiento, y el grado de accesibilidad a la información a través del gobierno abierto.

Con el fin de garantizar un adecuado cumplimiento de la normatividad establecida por las leyes de acceso a la información, lo más recomendable es contar con un organismo autónomo responsable, tanto de recibir las solicitudes de información, como de darles seguimiento, atender las apelaciones y vigilar el cumplimiento del derecho a la información de la ciudadanía. De los 62 países registrados en 2015, solo 12 contaban con comisiones independientes, México era uno de ellos, con el IFAI que en 2010 fue modificado para ser el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, y en 2014 se transformó en el INAI, con el objetivo de dar a las personas acceso a la información, proteger los datos personales y promover el ejercicio del derecho de acceso a la información.

## ***II. El Grupo Oaxaca como impulsor de la Ley de Transparencia en México***

El papel de las organizaciones internacionales, la presión diplomática de algunos países con los que se establecen relaciones políticas y comerciales, así como la sociedad civil organizada han sido elementos importantes para avanzar

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 18-21.

hacia la transparencia y la rendición de cuentas a lo largo y ancho del mundo. Para el caso mexicano, es importante destacar el papel que los integrantes del Grupo Oaxaca tuvieron para impulsar la naciente Ley Federal de Transparencia en el marco del primer gobierno diferente al Partido Revolucionario Institucional (PRI) que se mantuvo en el poder durante más de 70 años, encabezado por Vicente Fox, candidato por el Partido Acción Nacional.

Antes de que se diese la adopción formal de medidas de transparencia, en México prevalecía un entorno caracterizado por la opacidad administrativa y altos niveles de corrupción, que muchos asociaban al PRI, que detentó el poder desde la consumación de la Revolución Mexicana en 1929, con el nombre de Partido Nacional Revolucionario (PNR); en 1938 se denominó Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y a partir de 1946 adoptó el nombre actual. Durante más de siete décadas ese partido mantuvo el poder, causando molestias en grupos crecientes por la evidente discrecionalidad, abusos de poder y control hacia la ciudadanía que buscaba organizarse en búsqueda de otras formas de gobierno, especialmente durante las últimas décadas del siglo XX, cuando la presión social y las reformas democráticas impulsaron un cambio hacia una mayor apertura gubernamental.

Con algunas leves diferencias, según el estilo del mandatario, “la impunidad característica de nuestra cultura administrativa, la opacidad del poder, la pobreza de nuestros indicadores de desempeño y la permanente generalización de conflictos de interés se retroalimentan todos en un gran círculo vicioso”,<sup>11</sup> que debió ser atendido para evitar una explosión social, por lo que se impulsó la Reforma Política en 1977. Como resultado de esta reforma, el artículo 6º constitucional fue modificado para garantizar el derecho a la información a todos los partidos políticos, y con ello se abrió la oportunidad para toda la ciudadanía, lo que generó un movimiento que encabezó el Grupo Oaxaca en 2001.

Este grupo se integró por ciudadanos, académicos y periodistas; todos ellos preocupados por la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la protección de datos personales como un medio para fortalecer la convivencia democrática en un momento coyuntural la alternancia política. Algunos elementos del contexto favorecieron la participación orga-

<sup>11</sup> John Ackerman, *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, p. 12.

nizada de este grupo: la represión sistemática del Estado que se hizo evidente en la violencia ejercida contra el movimiento magisterial en 1958, el petrolero en 1958 y el ferrocarrilero en 1959; contra estudiantes en 1968 en Tlatelolco, y en 1971, en “El Halconazo” del Jueves de Corpus; los campesinos de “Aguas Blancas” en 1995, el control sobre periodistas y, en general, cualquier grupo que cuestionara las acciones del poder gubernamental; todo sostenido con un poder centralizado en un partido: el PRI.

El primer paso hacia la transparencia fue la incorporación, en el artículo 6° de la Constitución, sobre la garantía que el Estado debía dar a la ciudadanía el derecho a la información, a partir de la reforma política de 1977. Esta reforma posibilitó la pluralidad de la oposición en las elecciones, antes controladas por el Estado, que finalmente desemboca en la derrota del PRI en la elección presidencial del 2000. En este marco se articula la participación ciudadana organizada que da origen al Grupo Oaxaca.

Este grupo consiguió fijar en la agenda nacional una nueva narrativa relacionada con el desarrollo de la democracia representativa, el ejercicio de las libertades públicas, así como el reconocimiento y tutela de los derechos humanos relacionados con la libertad de información. La aprobación de la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información se convirtió en un punto de inflexión y conexión con diversos procesos en curso dirigidos a instaurar una nueva trama de instituciones y condiciones que facilitaron el recorrido en la fase posautoritaria que se abrió con las elecciones del 2000.<sup>12</sup>

En 1977, la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, incorporada en el artículo 6°, tenía el propósito de garantizar elecciones más justas, como respuesta a la incredulidad ciudadana del sistema de partidos, que solamente había favorecido al triunfo del PRI. Se pretendía que todos los partidos políticos pudieran difundir sus plataformas electorales, sus propuestas programáticas e ideológicas para competir en igualdad de condiciones. Inicialmente la Suprema Corte estableció esa modificación en el último párrafo del artículo 6° para generar una garantía electoral. En 1992, 1997 y 1999 hubo algunas resoluciones que propiciaron la ampliación de ese derecho, interpretándolo “como garantía individual, limitada como es lógico, por los

<sup>12</sup> Juan F. Escobedo Delgado, *La agenda democrática del Grupo Oaxaca: Balance y futuro*, p. 10.

intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero”.<sup>13</sup>

La hendidura legislativa fue aprovechada por el grupo ciudadano organizado en torno a la elección del 2000, quien presionó a los legisladores federales para la aprobación de una ley reglamentaria sobre el derecho señalado en la adición al artículo 6°. La propuesta legislativa se generó en el seminario “Derecho a la Información y Reforma Democrática”, desarrollado en la ciudad de Oaxaca el 23 y 24 de mayo de 2001, donde se elaboró la Declaración Oaxaca, misma que fue difundida a través de una nota periodística publicada en *The New York Times* que destacó “las diferentes tendencias ideológicas de los académicos, de las organizaciones y periódicos que lo integraban, así como en la amplia gama de perfiles, bagaje intelectual y experiencia en áreas relacionadas con la libertad de expresión y de información y en especial con el derecho de acceso a la información pública”.<sup>14</sup> La solidez de la propuesta se destacó y fortaleció con el trabajo desarrollado por la comisión técnica que se integró para tal fin.

En ese mismo año, en septiembre, el Grupo Oaxaca presentó el Decálogo del Derecho a la Información, en las mismas fechas en las que se realizó la presentación de la iniciativa de ley por parte del gobierno federal, para destacar los elementos que esa ley debía de contener:

El derecho a la información es un derecho humano universal; la información pública pertenece a las personas; máxima apertura de los poderes del Estado; obligación de publicar y entregar la información que posee el Estado; procedimientos ágiles, sencillos y a costos mínimos; mínimas excepciones a la norma; organismo autónomo para promover la apertura y resolver controversias; consistencia jurídica y promoción del federalismo.<sup>15</sup>

A partir de estos elementos el Grupo Oaxaca elaboró su proyecto de ley y lo presentó el 06 de diciembre de 2001 a la Cámara de Diputados. Ese proyecto constituyó una iniciativa ciudadana que se posicionó rápidamente en la agenda nacional. Además, contó con el apoyo de diversas fracciones parla-

<sup>13</sup> Ernesto Villanueva, *Derecho a la información*, p. 159.

<sup>14</sup> Escobedo Delgado, *op. cit.*, p. 11.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 12.

mentarias y de muchos actores sociales que fortalecieron un diálogo y negociación para acordar:

Un proyecto unificado que fuese el resultado de las coincidencias entre la iniciativa ciudadana y la iniciativa oficial. El diálogo fue protagonizado por representantes del Grupo Oaxaca y del gobierno federal en la Cámara de Diputados... En junio de 2002, por unanimidad, la Cámara de Diputados aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP). A un año de su publicación, el 12 de junio de 2003, se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).<sup>16</sup>

El proceso que siguió la LFTAIP y la creación del IFAI constituyen una prueba del poder de la ciudadanía organizada en torno a un proyecto que tuvo, y tiene, como propósito controlar el poder y transparentar sus decisiones, así como también disminuir la discrecionalidad, el tráfico de influencias y el abuso del poder que llevan a situaciones de corrupción. El Grupo Oaxaca se desarticuló cuando culminó este proceso. Sin embargo, en 2020 algunos de sus integrantes publicaron un comunicado sobre la defensa de los órganos garantes de la transparencia como contrapesos del poder, ante la iniciativa del presidente Andrés Manuel López Obrador para la eliminación del INAI,<sup>17</sup> mismo que se dio a finales del 2024.

### *III. La transparencia en México*

Antes de la adopción formal de las medidas de transparencia, en México prevalecía un entorno caracterizado por la opacidad administrativa y altos niveles de corrupción. Durante las décadas de 1970, 1980 y 1990, la presión social y las reformas democráticas impulsaron cambios hacia una mayor apertura gubernamental.

Cuando el PRI controlaba todos los hilos del poder el siglo pasado, la gran tragedia era que la información oficial que se podía consultar públicamente era muy limitada. Si se quería investigar a los gobier-

<sup>16</sup> *Id.*

<sup>17</sup> INAI, “Integrantes del Grupo Oaxaca llaman a la defensa de Órganos Garantes de la Transparencia como contrapesos del poder”, pp. 1-4.

nos, el camino más seguro era hacerse amigo de los propios funcionarios del sistema. Así, en medio de las peleas internas entre las facciones del poder, uno podía conseguir alguna filtración o pitazo, casi siempre con la intención de perjudicar o beneficiar a alguien; y hasta enriquecerse, como hizo el infame periodista Carlos Denegri, retratado en la novela *El vendedor de silencio*.<sup>18</sup>

La historia de la corrupción y el poder en México queda sintetizada en la cita de Núñez quien destaca la importancia del acceso a la información gubernamental como medio para controlar los abusos del poder o para desmascarar algún acto de corrupción, por lo que hubo movimientos legislativos y sociales para avanzar a ello.

En 1977 la reforma al artículo 6° constitucional garantizó el derecho a la información, más allá de lo previsto en la propuesta legislativa inicial. A partir de la movilización ciudadana encabezada por el Grupo Oaxaca fue posible la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en 2002, misma que estableció mecanismos legales para garantizar el acceso ciudadano a información gubernamental. En 2007, una reforma constitucional incorporó en el Artículo 6°, la transparencia como un derecho fundamental.

El 4 de mayo de 2015 se publicó la Ley General de Transparencia la cual permite la creación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT), que a partir de ello se establece como la figura que permitirá en los tres órdenes de gobierno el cumplimiento de los objetivos nacionales en materia de acceso a la información pública, transparencia y protección de datos personales. De hecho, para el Sistema Nacional de Transparencia se le planteó el objetivo de coordinación y evaluación de las acciones relativas a la Transparencia, protección de datos y acceso a la información pública, así como establecer los criterios y lineamientos aplicables al respecto.

El SNT se integró tanto por el INAI, así como por los 31 Organismos Garantes de los Estados y, en su momento, el Distrito Federal, además de la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Este sistema tiene como

<sup>18</sup> Leonardo Núñez González, “Réquiem por el Instituto Nacional de Transparencia”.



antecedente la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP), integrada por los 31 organismos que son garantes de transparencia en las entidades federativas, en la Ciudad de México, así como el INAI antes (IFAI). La COMAIP estuvo vigente del 16 de junio de 2004 hasta el 20 de junio de 2015. El SNT trabaja de manera colaborativa con todos sus integrantes para defender la transparencia, así como por la protección de datos personales y el acceso a la información. De hecho, parte de su trabajo se consolidó y fortaleció con la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), pues permitió reglamentar y al mismo tiempo garantizar el derecho de acceso a la información pública. En ese sentido, la Ley parte de dos principios fundamentales: el de universalidad y el de publicidad. Cabe decir que la LFTAIPG contempla los lineamientos base para el funcionamiento del sistema Nacional de Transparencia (SNT) y su plataforma para facilitar la consulta.<sup>19</sup>

Las actividades del SNT están coordinadas por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Asimismo, está integrado por los titulares de las instituciones integrantes del sistema, presidido por el presidente del INAI. Para su operación, son los órganos garantes de cada entidad Federativa los que se agrupan en cuatro regiones: centro, centro-occidente, norte y noreste, y cada una de ellas tiene 11 comisiones responsables sustantivas de las tareas que la ley les faculta y se auxilia de tres instrumentos: el Programa Nacional de Transparencia, el Programa de Protección de Datos Personales y la Plataforma Nacional de Transparencia, aunque ante la desaparición del INAI la plataforma no se encuentra disponible. La implementación de la transparencia en México ha requerido el desarrollo de diversos instrumentos que se encuentran disponibles en la Plataforma Nacional de Transparencia, que fue creada en 2016 y contemplada en la LFTAIPG. Esta plataforma ha permitido a los ciudadanos realizar solicitudes directas sobre datos gubernamentales, presentar quejas y consultar la información pública que es abierta. Además, los mecanismos para la rendición de cuentas incluyen auditorías, informes anuales y evaluaciones del impacto de todas sus acciones.

La transparencia, uno de los tres principios fundamentales de un gobierno abierto, que junto con la participación ciudadana y la colaboración que

<sup>19</sup> Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

debe darse entre sociedad civil organizada y gobierno, facilita la rendición de cuentas al proporcionar al público información sobre las acciones gubernamentales.<sup>20</sup> Permite que las autoridades den a conocer las decisiones que toman, en el uso de los recursos destinados a su implementación y los resultados obtenidos. Asimismo, posibilita el monitoreo del empleo de los recursos materiales, humanos y económicos en el ejercicio de sus funciones. De tal suerte, permite a la ciudadanía solicitar información sobre la administración pública y los procesos de toma de decisiones. En ese sentido, la transparencia es también un instrumento de medición del desempeño de los gobiernos y ayuda a medir el logro de los objetivos institucionales a partir de la eficacia en la operación de los recursos públicos. Todo esto redundará en un impacto en la satisfacción social a propósito de los servicios que presta el Estado. La transparencia facilita la generación de nuevas relaciones entre el gobierno y la sociedad, ayudando a eliminar estructuras burocráticas convencionales. Esto permite que las instituciones gubernamentales sean más receptivas y sensibles a las necesidades sociales<sup>21</sup> y fortalece la confianza de la ciudadanía en sus autoridades.<sup>22</sup>

#### ***IV. La eliminación del INAI y los órganos garantes de la transparencia***

La accesibilidad a documentos que antaño eran ocultados por el Estado abre la posibilidad de realizar investigaciones sobre abusos y casos de corrupción, así como de opacidad y abuso de autoridad. Quienes quieran abusar de su puesto en la administración pública, se deben sentir vigilados por la ciudadanía y valorar el riesgo que esa acción ilegal o ilegítima conlleva. Ese derecho ciudadano de conocer y vigilar a quienes son depositarios del poder ciudadano para administrar lo público, lo de todos, se puede garantizar a partir de la existencia del INAI.

El acceso a los archivos gubernamentales ha contribuido a una mayor confianza en los gobernantes y en sus formas de administrar, pues gracias a la

<sup>20</sup> Alejandro González Arreola, “Gobierno abierto”, p. 11.

<sup>21</sup> Rodolfo Vergara, “La transparencia como problema”, pp. 31-32.

<sup>22</sup> Felipe Hevia de la Jara, “¿Cómo construir confianza? Hacia una definición relacional de la confianza social”, pp. 11-14.

consulta de algunos de los documentos se pudo conocer, por ejemplo, La Estafa Maestra, el escandaloso caso de corrupción que ocurrió en SEGALMEX, entre otros más que han salido a la luz gracias a la información pública disponible en la Plataforma Nacional de Transparencia del INAI.

En un afán por impulsar la simplificación orgánica del Estado mexicano, el entonces presidente de México, Andrés Manuel López Obrador envió el 5 de febrero de 2024 la propuesta de 20 reformas constitucionales entre las que se encontraba la iniciativa de incorporar las funciones del INAI y sus 32 órganos a otras instituciones de la administración pública federal como la Secretaría de la Función Pública (SFP), así como a las contralorías de otros poderes de la Unión, al Instituto Nacional Electoral y al Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, por mencionar algunas. Sin embargo, como ya se ha presentado a lo largo de este texto, el INAI fue creado como un organismo ciudadano con el fin de “acotar el poder político, fortalecer la división de poderes y proteger las libertades de la ciudadanía, tales como son el derecho a saber y a la protección de la privacidad”.<sup>23</sup>

Al crearse la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno (SABG), el 28 de noviembre de 2024, a ella le corresponde ejercer las funciones de la extinta SFP y del INAI. La SABG, entidad del ejecutivo federal con funciones de contraloría, transparencia y combate a la corrupción. Aunque retoma algunas de las formas de participación ciudadana que tenía el INAI, tales como la denuncia de actos de corrupción, el acceso a información pública y la colaboración en la elaboración y seguimiento de políticas públicas, no garantiza las mismas funciones de las instituciones que le preceden. Además, constituye riesgos de regresividad en materia de derechos humanos, transparencia y acceso a la información al ser una de las secretarías que conforman el gabinete legal de la Presidencia de México: su independencia es cuestionable y es percibida como un retroceso al derecho ciudadano a la información pública porque las condiciones de funcionamiento de esta nueva secretaría no garantizan el acceso de la información.

Como señala Villanueva<sup>24</sup> el derecho a la información está compuesto de normas legales, mientras que el derecho de acceso a la información pública, depende de normas jurídicas que son creadas por el Poder Legislativo. Trans-

<sup>23</sup> Julieta del Río Venegas, *¿Cuál es la batalla del INAI para defender la transparencia?*

<sup>24</sup> Ernesto Villanueva, *Derecho a la Información*, pp. 116-117.

formar el INAI, como órgano ciudadano, garante y autónomo, a SABG convierte al gobierno en juez y parte, lo que genera el riesgo de discrecionalidad o, al menos, la sospecha de ella ante argumentos de seguridad nacional, para etiquetar archivos como información reservada.

La iniciativa que planteó la eliminación del INAI se sustentó en el argumento de altos costos,<sup>25</sup> duplicidad de funciones y ahorro,<sup>26</sup> pero su presupuesto es apenas del 0.01% del gasto total del gobierno federal: 1,168 millones de pesos asignados para 2024, y el total de solicitudes atendidas entre 2018 y 2022 fue de 3,385,748.<sup>27</sup> La disolución del INAI conlleva la desaparición en cascada de los órganos garantes de transparencia en las distintas entidades federativas, lo que pone en peligro el Sistema de Transparencia Nacional y el derecho de la sociedad a acceder a la información, debido a la posible eliminación de la Plataforma Nacional de Transparencia, que:

Al igual que el Archivo General de la Nación, es un repositorio de información oficial del gobierno al que cualquier persona puede entrar. Aquí no sólo está la información del gobierno federal, sino que están los datos de 7,407 instituciones. De estas, 6,684 (90%) son instituciones de estados y municipios, mientras que 723 son federales; sin embargo, solo 270 son del gobierno dirigido por Claudia Sheinbaum.<sup>28</sup>

El duro golpe a los derechos ciudadanos que implica la desaparición del INAI y los órganos garantes afecta también el avance hacia el logro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la ONU 2023, que en el número 16, dedicado al fomento de la paz, la justicia e instituciones sólidas, incorpora acciones con el fin de reducir la corrupción y el soborno “Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades (...) y (...). Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”.<sup>29</sup>

Esta modificación de los órganos de transparencia, de acuerdo con la iniciativa presidencial, implica reorganizar y reasignar entre diversas auto-

<sup>25</sup> Cruz Guzmán, *op. cit.*, pp. 219-221.

<sup>26</sup> Lidia Arista, “AMLO: el próximo gobierno debe poner fin a la duplicidad de funciones del INAI”.

<sup>27</sup> Cruz Guzmán, *op. cit.* p. 218.

<sup>28</sup> Núñez González, *op. cit.*

<sup>29</sup> ONU, “Objetivos de Desarrollo Sostenible”, Objetivo 16.5.

ridades las atribuciones del INAI, lo que requiere modificar ocho artículos constitucionales con el fin de facultar a esas instituciones a realizar las tareas que eran desarrolladas por el INAI. Al mismo tiempo, esas modificaciones derivadas de la reforma provocarán “un trato diferenciado del derecho de acceso a la información, ya que la interpretación y aplicación de la ley sufrirán un trato diferenciado entre cada una de las autoridades”,<sup>30</sup> lo que, además, puede poner en riesgo la independencia, imparcialidad y objetividad de cada sujeto obligado a proporcionar información sobre su desempeño y sus decisiones. Esta situación pareciera ser contraria a los lineamientos establecidos por la “Convención Americana sobre Derechos Humanos. Es decir, que los sujetos obligados fijen resoluciones sobre sí mismos constituye un retroceso para obtener resoluciones expeditas, independientes e imparciales. Todo esto en detrimento del acceso a la información de las personas”.<sup>31</sup>

## V. *Transparencia y democracia*

La democratización, la rendición de cuentas y la transparencia se han convertido en una triada imprescindible para los gobiernos actuales, aunque ello es una tarea que día a día debe fortalecer la ciudadanía participativa. El gran desafío ante los embates contra la transparencia es el interés de la ciudadanía por vigilar y supervisar el desempeño de aquellos que ejercen la administración pública y la toma de decisiones porque ellos son depositarios del poder delegado por todas y todos.

Para un adecuado funcionamiento de las ordenanzas que implican el control gubernamental la “vigilancia social es muy importante, pero requiere de una base institucional y cultural sólida”,<sup>32</sup> por lo que la presencia de un marco jurídico que garantice tanto el acceso a la información como la organización de los datos en un formato adecuado y accesible para la población son importantes, pero también lo es el interés de la ciudadanía por conocer cómo se realiza la administración de lo público para lograr la supervisión del ejercicio del poder político.

<sup>30</sup> Gabriel Espinoza Ibarra, “¿Qué pasaría con la transparencia si desaparece el INAI?”.

<sup>31</sup> *Id.*

<sup>32</sup> Mauricio Merino, “El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México”, p. 10.

En estricto sentido, tanto la transparencia como la rendición de cuentas son derechos ciudadanos que han costado mucho, en años y luchas. Más allá de la exigencia internacional hacia los países democráticos, la transparencia del ejercicio gubernamental consiste en tener información sobre “la actuación de las organizaciones públicas y de quienes las conforman y hacen funcionar”.<sup>33</sup>

Existen algunos aspectos y documentos que por seguridad nacional todavía permanecen ocultos, pero la participación ciudadana y los grupos de presión han logrado que se avance a la apertura de numerosa información gubernamental. La tensión “entre el secreto y la publicidad es uno de los problemas centrales de la democracia moderna, cuando se observa a la Administración pública”.<sup>34</sup> Se trata de un derecho ciudadano que debe ser cuidado y cultivado.

El poder de la transparencia se deposita en los ciudadanos. Aunque se reconozca el pleno derecho de una sociedad al acceso a la información pública y la transparencia como característica de una sociedad democrática y moderna, no es posible que esa exigencia se logre exclusivamente por la garantía legislativa: “También es necesario pensar este derecho en términos de educación e ilustración de los ciudadanos, que son condiciones que permiten a éstos actuar como sujetos autónomos, informados y con sentido crítico, es decir, como verdaderos sujetos de una sociedad democrática”,<sup>35</sup> por lo que la formación es imprescindible para lograr una ciudadanía plena.

## ***VI. ¿La transparencia y la rendición de cuentas abaten la corrupción?***

Para cerrar esta reflexión sobre el papel de la transparencia tanto en la gestión de gobierno como en la rendición de cuentas, es imprescindible plantear esta pregunta y valorar los alcances, bondades y limitaciones que tienen estos dos aspectos en el ejercicio de la administración pública en México. La rendición de cuentas debe entenderse como el complemento necesario de la transparencia, ya que ambas se sustentan en tres elementos que destacan su relevancia: la información de cómo se ejerce el presupuesto público, la justificación de por qué realizar el ejercicio de cierta manera, la prioridad que se le dan a ciertos

<sup>33</sup> José Sosa, *Transparencia y rendición de cuentas*, p. 22.

<sup>34</sup> Omar Guerrero, “La transparencia en la administración pública: principios conceptuales”, p. 75.

<sup>35</sup> Jesús Rodríguez Zepeda, “Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política”, p. 9.

proyectos y el castigo para quienes no ejercen adecuadamente sus funciones. Por ello la vigilancia ciudadana, la auditoría y la fiscalización o penalización son las armas que la ciudadanía puede ejercer para “domesticar el poder”.<sup>36</sup>

Algunos grupos organizados de la sociedad civil mexicana se han preocupado y ocupado por emprender acciones para “domesticar el poder”, entre las que destaca la organización Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI). Pero, en su momento, sufrieron fuertes embates por parte del presidente Andrés Manuel López Obrador, quien a través de sus discursos ha emitido calificativos negativos hacia ellos. En la página de MCCI se presentan trabajos de investigación, encuestas y sus destacados Anuarios de la Corrupción. Ahí también se encuentran 10 propuestas para afrontar la corrupción y la impunidad entre las que destacan la garantía de transparencia y datos abiertos, la fiscalización de recursos de campañas y partidos políticos, la mejora y digitalización de trámites gubernamentales, así como la disminución en la discrecionalidad en el gasto público, entre otras más que se sustentan en la accesibilidad de la ciudadanía a la información sobre la administración. De igual manera, el “Posicionamiento de MCCI ante las difamaciones del presidente de la República” publicado el 14 de agosto de 2024 como respuesta a las 265 ocasiones en que esta organización fue hostigada y difamada en varios discursos por el presidente Andrés Manuel López Obrador,<sup>37</sup> quien ha señalado que el INAI ha servido sólo para simular transparencia<sup>38</sup> y no para combatir la corrupción aunque, como sabemos, esa no es su función sustantiva.

La poca efectividad de los mecanismos de transparencia para erradicar la corrupción se debe a que, si bien la vigilancia ciudadana puede desincentivar abusos del poder, la esencia de esa capacidad depende de la disposición de información y el interés de las personas para conocer los fundamentos de las decisiones de los gobernantes y el papel del Estado para castigar la corrupción. De hecho, la rendición de cuentas es el elemento que permite fortalecer la cultura de la participación ciudadana, orientada a vigilar el buen desempeño de quien detenta el poder y a comprometer a quien toma las decisiones de la colectividad para desempeñarse adecuadamente. Pero requiere, también, de medios para promover castigos a quienes no desarrollan adecuadamente

<sup>36</sup> Andreas Schedler, “¿Qué es la rendición de cuentas?”, p. 13.

<sup>37</sup> Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, “Posicionamiento de MCCI ante las difamaciones del Presidente de la República”.

<sup>38</sup> Arista, *op. cit.*



su función. La lucha contra la corrupción desde la perspectiva de la ciudadanía se formalizó durante la presidencia de Enrique Peña Nieto en 2016, con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), por iniciativa ciudadana. Sin embargo, es durante la presidencia de López Obrador que, si bien no se eliminó, tampoco recibió apoyo gubernamental para su operación. Es innegable que actualmente se están perdiendo instituciones que generan contrapesos al poder político, como el debilitamiento del Sistema Nacional Anticorrupción y la eliminación de los órganos garantes.

De importancia es reconocer las tensiones que pueden generarse cuando se promueve la transparencia y se debe garantizar la protección de datos personales y los sistemas de inteligencia de un país que requieren de legislaciones para salvaguardar la seguridad personal de cada una de las personas y de las naciones. En todos los casos “El razonamiento es impecable: en el sistema republicano y democrático, toda institución —aún la actividad de inteligencia— necesita del apoyo y reconocimiento del público, que es en definitiva quien la sostiene con sus impuestos”.<sup>39</sup> A pesar de los vaivenes de la política, actualmente se reconoce que México es un “Estado social y democrático de Derecho en el que el poder político está legitimado por el consentimiento libremente expresado por los ciudadanos mediante sufragio universal, igual y secreto en elecciones periódicas y disputadas y se organiza y ejerce conforme a una Constitución asentada en el principio de la soberanía popular”.<sup>40</sup> Aunque para algunos la democracia mexicana no es auténtica y “la actual configuración de las distintas instituciones jurídicas son incompatibles con los estándares democráticos internacionales”,<sup>41</sup> el acceso a la información pública ha sido un logro ciudadano.

El dilema entre transparencia y seguridad no menor; es un problema al que se enfrentan periodistas, investigadores sociales, juristas, sociólogos, politólogos, historiadores, archivistas y cineastas, cuando se pide al Estado acceso a archivos y documentos. “Existen múltiples razones para argumentar las ventajas de que un Estado cuente con una política de desclasificación de información clara y normalizada”,<sup>42</sup> pero todos los casos, el derecho universal a la verdad debe prevalecer.

<sup>39</sup> José M. Ugarte, “La transparencia en inteligencia en América Latina”, p. 54.

<sup>40</sup> Murillo, *op. cit.*, p. 12.

<sup>41</sup> Ernesto Villanueva, “Derecho de acceso a la información pública”, p. 201.

<sup>42</sup> Gustavo Díaz Matey y Álvaro Cremades Guisado, “Los secretos oficiales en España: un dilema entre transparencia y seguridad nacional”, p. 21.



[El] secreto, arma de la que se han valido con amplitud los gobernantes en el pasado para fortalecer su posición, se ha mantenido ya bajo el régimen constitucional para cubrir, en excepción al principio de publicidad que le informa, actuaciones y datos sensibles, no ya para la conservación del poder, sino para preservar la seguridad del Estado entendida en su sentido más fuerte o sus intereses fundamentales.<sup>43</sup>

Si el propósito de la transparencia en México ha sido combatir la corrupción y castigarla, es innegable que eso no es posible porque “Esas funciones pertenecen a otras instituciones del Estado, algunas que dependen exclusivamente del Poder Ejecutivo Federal, como la propia Secretaría de la Función Pública (SFP), en cuya responsabilidad está el control interno del gobierno federal”.<sup>44</sup> Sin embargo, los pasos avanzados a través de las acciones del INAI y de los órganos garantes han sido sólidos para lograr que la vigilancia ciudadana se logre a través de poner en una urna de cristal, no tan nítida en ocasiones, el ejercicio gubernamental en espacios como la Plataforma Nacional de Transparencia que ofrece insumos para que todas y todos, periodistas, investigadores sociales, activistas y población en general podamos conocer cómo se realiza la administración de lo público, como un derecho universal a la verdad.

## VII. Conclusiones

La disolución del INAI y los órganos garantes de transparencia en México marca un punto crítico en la trayectoria de la gobernanza democrática del país, al comprometer la trayectoria de la ciudadanía para acceder a información vital sobre la administración pública. Esta medida no solo socaba los esfuerzos de décadas para combatir la corrupción y fomentar una cultura de rendición de cuentas, sino que también, pone en peligro los principios de transparencia que son fundamentales para una sociedad democrática. El análisis aquí realizado evidencia una preocupante regresión en los mecanismos

<sup>43</sup> Pablo L. Murillo de la Cueva, “Presentación: principio de transparencia y actividad de inteligencia”, p. 13.

<sup>44</sup> Del Río Venegas, *op. cit.*

de control y supervisión gubernamental, lo que podría dar lugar a un aumento de la opacidad y el abuso de poder.

Es imperativo que la sociedad civil, académicos y actores internacionales continúen abogando por políticas que fortalezcan la transparencia y la rendición de cuentas en México. La reintroducción o reinversión de entidades como el INAI, con capacidad y autonomía reforzadas, será crucial para asegurar que los derechos de acceso a la información y de participación ciudadana no solo se preserven, sino que se amplíen en los años venideros.

## ***Fuentes de consulta***

### ***Bibliográficas***

Ackerman, John M. (coord.). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México, Siglo XXI, 2008.

Escobedo Delgado, Juan Francisco. *La agenda democrática del Grupo Oaxaca: Balance y futuro*. México, INAI, 2020. [https://inicio.inai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/GrupoOaxaca\\_digital\\_ok.pdf](https://inicio.inai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/GrupoOaxaca_digital_ok.pdf) (consultada el 25 de junio de 2025).

García Montero, Yadira. *El sistema nacional anticorrupción. Retos e implementación: el caso Aguascalientes*. Tesis de maestría en Investigaciones Sociales y Humanísticas, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2020. <http://bdigital.dgse.uaa.mx:8080/xmlui/handle/11317/2216> (consultada el 25 de junio de 2025).

Guerrero, Omar. “La transparencia en la administración pública: principios conceptuales”. *Rumbos de la transparencia en México*. Ricardo Uvalle Berrones (coord.), México, UNAM, 2011, pp. 53-79.

Hevia de la Jara, Felipe. “¿Cómo construir confianza? Hacia una definición relacional de la confianza social”. *Transparencia, rendición de cuentas y construcción de confianza en la sociedad y el Estado mexicano*. Alberto Hernández Baqueiro (coord.), México, IFAI, 2006, pp. 15-35. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11414> (consultada el 25 de junio de 2025).

Sosa, José (comp.). *Transparencia y rendición de cuentas*. México, Siglo XXI, 2011.

Villanueva, Ernesto. *Derecho de la información*. Ecuador, CIESPAL, 2008. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/136107-opac> (consultada el 25 de junio de 2025).

---

\_\_\_\_\_. “Derecho a la información”. *Derecho de la información. Conceptos básicos*. Ecuador, CRISPAL, 2003, pp. 153-163. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/127471-opac> (consultada el 25 de junio de 2025).

---

\_\_\_\_\_. “Derecho de acceso a la información pública”. *Derecho de la información. Conceptos básicos*. Ecuador, CRISPAL, 2003, pp. 201-210. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/127471-opac> (consultada el 25 de junio de 2025).

## Electrónicas

- Arista, Lidia. “AMLO: el próximo gobierno debe poner fin a la duplicidad de funciones del INAI”. *Expansión Política*, 21 de noviembre de 2023. <https://politica.expansion.mx/presidencia/2023/11/21/amlo-proximo-gobierno-debe-poner-fin-a-duplicidad-de-funciones-del-inai/> (consultada el 25 de junio de 2025).
- Espinoza Ibarra, Gabriel. “¿Qué pasaría con la transparencia si desaparece el INAI?”. *Nexos. Desarmar la corrupción*, 22 de febrero de 2024. <https://contralacorrupcion.mx/que-pasaria-con-la-transparencia-si-desaparece-el-inai/> (consultada el 25 de junio de 2025).
- INAI. “Integrantes del Grupo Oaxaca llaman a la defensa de Órganos Garantes de la Transparencia como contrapesos del poder”. INAI/216/20, 28 de junio de 2020. <https://inicio.inai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20INAI-216-20.pdf> (consultada el 28 de febrero de 2025).
- Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI). “Posicionamiento de MCCI ante las difamaciones del Presidente de la República”. Comunicado. *Nexos*, 14 de agosto de 2024. <https://contralacorrupcion.mx/posicionamiento-de-mcci-ante-las-difamaciones-del-presidente-de-la-republica/> (consultada el 25 de junio de 2025).
- Núñez González, Leonardo. “Réquiem por el Instituto Nacional de Transparencia”. *Nexos, Desarmar la Corrupción*, 28 de noviembre de 2024, <https://contralacorrupcion.mx/cronica-de-una-opacidad-anunciada-el-vigilante-asesinado-por-el-vigilado/> (consultada el 25 de junio de 2025).
- Organización de las Naciones Unidas ONU. “Objetivos de desarrollo sostenible 2015”. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> (consultada el 25 de junio de 2025).
- UNESCO. “La transparencia y el acceso a la información pública en América Latina y el Caribe: pilares de la democracia”. 2 de diciembre de 2024. <https://www.unesco.org/es/articulos/la-transparencia-y-el-acceso-la-informacion-publica-en-america-latina-y-el-caribe-pilares-de-la> (consultada el 25 de junio de 2025).
- Río Venegas, Julieta del. “¿Cuál es la batalla del INAI para defender la transparencia?”. *Nexos. Desarmar la corrupción*, 4 de abril de 2024. <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/cual-es-la-batalla-del-inai-para-defender-la-transparencia/> (consultada el 25 de junio de 2025).
- Transparencia Mexicana. *Transparency International*. <https://www.tm.org.mx/transparencia-internacional/> (consultada el 25 de junio de 2025).

## Hemerográficas

- Ackerman, John M. y Sandoval, Irma E. “Leyes de acceso a la información en el mundo”. *Cuadernos de Transparencia*, Núm. 07, México, INAI, 2015. <https://idaip.org.mx/bibliotecadigital/product/cuadernillo-7-leyes-de-acceso-a-la-informacion-en-el-mundo/> (consultada el 25 de junio de 2025).
- Cruz Guzmán, Carlos Guillermo. “El INAI, garante del derecho Humano de acceso a la información”. *Alegatos*, Núm. 118, septiembre-diciembre 2024, México, pp. 201-

225. <https://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/article/view/1798> (consultada el 25 de junio de 2025).
- Díaz Matey, Gustavo y Álvaro Cremades Guisado. “Los secretos oficiales en España: un dilema entre transparencia y seguridad nacional. *Gladius Et Scientia. Revista De Seguridad Del CESEG*, Núm. 1, 2019, pp. 19-49. <https://revistas.usc.gal/index.php/gladius/article/view/6197> (consultada el 25 de junio de 2025).
- González Arreola, Alejandro. “Gobierno abierto”. *Cuadernos de Transparencia*, núm. 24, México, INAI, 2017. <https://idaip.org.mx/bibliotecadigital/product/024-gobierno-abierto/> (consultada el 25 de junio de 2025).
- Merino, Mauricio. “El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México”. *Documento de Trabajo CIDE*, Núm. 169, 2005, México, CIDE, pp. 1-42. <https://www.uaq.mx/contraloriasocial/diplomado/biliografia-modulo3/Comparac-Merino.pdf> (consultada el 25 de junio de 2025).
- Murillo de la Cueva, Pablo Lucas. “Presentación: principio de transparencia y actividad de inteligencia”. *Gladius Et Scientia. Revista de Seguridad del CESEG*, (1), 2019, pp. 9-17. <https://revistas.usc.gal/index.php/gladius/article/view/6196> (consultada el 25 de junio de 2025).
- Rodríguez Zepeda, Jesús. “Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política”. *Cuadernos de transparencia*. Núm. 04, México, INAI, 2015. [https://www.idaip.org.mx/archivos/formatos/Promocion\\_Vinculacion/Cuadernillo%2004%20B.pdf](https://www.idaip.org.mx/archivos/formatos/Promocion_Vinculacion/Cuadernillo%2004%20B.pdf) (consultada el 25 de junio de 2025).
- Schedler, Andreas. “¿Qué es la rendición de cuentas?”. *Cuadernos de transparencia*. Núm. 03, México, IFAI, 2008. <https://idaip.org.mx/bibliotecadigital/product/cuadernillo-3-que-es-la-rendicion-de-cuentas/> (consultada el 25 de junio de 2025).
- Ugarte, José Manuel. “La transparencia en inteligencia en América Latina”. *Gladius Et Scientia. Revista de Seguridad del CESEG*, Núm. 1, 2019, pp. 51-111. <https://revistas.usc.gal/index.php/gladius/article/view/6195> (consultada el 25 de junio de 2025).
- Vergara, Rodolfo. “La transparencia como problema”. *Cuadernos de transparencia*, Núm. 05, México, IFAI, 2020. <https://idaip.org.mx/bibliotecadigital/product/cuadernillo-5-la-transparencia-como-problema/> (consultada el 25 de junio de 2025).

## Legislación

- Código Penal Federal, publicado el 14 de agosto de 1931 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 16 de julio de 2025.
- Iniciativa Ciudadana de Ley general de responsabilidades administrativas, febrero de 2016. [https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2016/02/Ley3de3\\_LEY\\_IniciativaCiudadanaDeLeyGeneralDeResponsabilidadesAdministrativas\\_Documento.pdf](https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2016/02/Ley3de3_LEY_IniciativaCiudadanaDeLeyGeneralDeResponsabilidadesAdministrativas_Documento.pdf) (consultada el 25 de junio de 2025).
- Iniciativa de Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y la Ley Orgánica de la Administración Pública

Federal. 2025. *Gaceta del Senado*, LXVI/ISPO-108/147585, 21 de febrero de 2025. [https://www.senado.gob.mx/66/gaceta\\_del\\_senado/documento/147585](https://www.senado.gob.mx/66/gaceta_del_senado/documento/147585) (consultada el 25 de junio de 2025).

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación publicada el 18 de julio de 2016 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 20 de mayo de 2021.

Ley de Responsabilidades Administrativas, publicada el 18 de julio de 2016, en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 02 de enero de 2025. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf> (consultada el 25 de junio de 2025).

Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares publicada el 20 de marzo de 2025 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el 9 de mayo de 2016 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 20 de mayo de 2021.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, publicada el 18 de julio de 2016 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 20 de mayo de 2021.



# El impacto de la perspectiva de género en el ámbito de la justicia penal en los casos de la violencia sexual

Iris Rocío Santillán Ramírez\*  
Abraham Montoya Velasco\*\*

## **Resumen:**

La perspectiva de género es la herramienta teórica y analítica que permite hacer cambios en el ámbito jurídico para materializar los derechos de las mujeres. En la primera parte de esta investigación se analizan las reformas legislativas de los últimos años en materia de delitos que atentan contra la libertad y la seguridad sexual; en la segunda se evidencian prácticas que revictimizan a las denunciantes de estos ilícitos y se visibilizan mecanismos que el Código Nacional de Procedimientos Penales contiene para garantizar su seguridad.

## **Abstract:**

*Gender perspective is the theoretical and analytical tool that facilitates transformative changes within the legal domain to effectively realise women's rights. The initial section of this study examines recent legislative reforms addressing offences that infringe upon sexual liberty and security. The subsequent section highlights practices that perpetuate the re-victimisation of complainants of these offences and elucidates mechanisms embedded within the National Code of Criminal Procedure designed to ensure their protection and safety.*

**Sumario:** Introducción / I. La perspectiva de género en la legislación penal en los delitos contra la libertad y la seguridad sexual / II. La perspectiva de género en la investigación, procesamiento y sanción de los delitos contra la libertad y la seguridad sexual de las personas / III. Conclusiones / Fuentes de consulta

\* Doctora en Ciencias Penales y Política Criminal, Profesora-Investigadora del Departamento de Derecho en UAM-Azcapotzalco, miembro del Sistema Nacional de Investigadores e Investigadoras (SNII).

\*\* Maestro en Política Criminal, Maestro en Juicio Oral y Proceso Penal Acusatorio, Especialista en Género, Violencia y Políticas Públicas, Juez de Control en el Poder Judicial del Estado de México.

## Introducción

Fue en 1985 cuando se publicó por primera vez la revista *Alegatos* del Departamento de Derecho. Hacía diez años que se había reformado el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reconocer la igualdad jurídica entre hombres y mujeres.<sup>1</sup> Sin embargo, esa igualdad quedó solo en el plano de la formalidad por varios años.

A partir de los 90 hubo un fuerte impulso por parte de grupos feministas para el reconocimiento de los derechos de las mujeres. En el campo legal, abogadas y criminólogas feministas<sup>2</sup> —entre quienes se encuentran Catharine MacKinnon, Alda Facio, Encarna Bodelón, Elena Larrauri, Tamar Pitch—, evidenciaron desde distintos enfoques, la falta de neutralidad de las leyes y de la aplicación de las mismas. A través de diversos estudios demostraron que prevalecía una abierta y cínica justicia patriarcal y machista en donde la legislación y la práctica jurídica —bajo una falsa idea de igualdad— ignoraba las diferencias en razón de sexo y género<sup>3</sup> —entre otras condiciones— que impactaba en el ámbito de la procuración y administración de justicia, lo cual derivaba en discriminación en contra de las mujeres principalmente, aunque no únicamente.

Por su parte, Carole Pateman deja claro que en el pacto original que dio pie al Estado democrático y de derecho, las mujeres fueron excluidas y que, en todo caso, el sujeto masculino firmó un contrato sexual consigo mismo, por considerarla como parte de su patrimonio:

Mujer, cuando quiera que te subordines tú también lo querrás, cuando me reclames que te proteja, lo haré para dar fe de mi contrato, porque me obligo al hacerte mía, pero no porque así quede compensada la situación. Con quien contrato es conmigo, y no contrato con nadie más que conmigo mismo. En ti reconozco una propiedad, y si te protejo es sólo porque eres mía y no porque renuncies a ser tuya.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Esto derivado de que México fue la sede de la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1975. Ese mismo año fue declarado Año Internacional de la Mujer.

<sup>2</sup> Aunque también ha habido hombres como Raúl Zaffaroni y Alessandro Baratta.

<sup>3</sup> Ferrajoli explica cuatro modelos de la configuración jurídica de la diferencia. Luigi Ferrajoli, *Derecho y garantías. La ley del más débil*, pp. 73-76.

<sup>4</sup> Es decir, el sistema de justicia penal no está planeado para proteger a las mujeres. Carol Pateman, *El contrato sexual*, p. 90.



Con esto, podemos afirmar que el sistema de justicia penal desde sus orígenes nunca fue planeado para proteger a las mujeres.

La presente investigación dará cuenta de cómo, efectivamente, las mujeres por mucho tiempo fueron protegidas por la ley penal en su rol de hijas, madres, parejas de un hombre y no como personas con derechos plenos. Para lograrlo, haremos uso de la Perspectiva de Género (PPG), la cual a partir de 1995 se ha convertido en la herramienta teórica y metodológica que ha facilitado visibilizar a las mujeres, sus vidas, experiencias, contextos y necesidades, como evidencian juristas, como Alda Facio.<sup>5</sup>

La presente investigación tiene como objetivo principal evidenciar, de manera breve, el impacto e importancia que ha tenido en el ámbito de los derechos humanos de las mujeres —y, más específicamente en el de la protección de sus derechos sexuales, normal desarrollo de su vida psicosexual y dignidad— la aplicación de la PPG en el plano legislativo y en el de la procuración y administración de justicia en materia penal, en estos últimos 40 años. Esto, sin dejar de lado el análisis crítico de algunas figuras que más bien responden a un populismo punitivo que violenta principios básicos del derecho penal como la certeza y la legalidad. El objetivo se logrará a partir del análisis legislativo desde un enfoque de género y de una investigación empírica realizada en el Centro de Justicia para las Mujeres de Cuautitlán Izcalli, Estado de México en 2021.

## ***I. La perspectiva de género en la legislación penal en los delitos contra la libertad y la seguridad sexual***

En 1995, durante la celebración de la IV Conferencia Mundial de la Mujer celebrada en Beijing, se expuso la necesidad de utilizar la PPG como herramienta de análisis en las diversas disciplinas, incluyendo la jurídica. La PPG, tal y como lo explican Serret y Méndez, permite:

- a) Visibilizar a las mujeres, sus actividades, sus vidas, sus necesidades específicas y la forma en que contribuyen a la creación de la realidad social, y

<sup>5</sup> Alda Facio, *Cuando el género suena cambios trae (una metodología para el análisis de género del fenómeno legal)*.

b) Mostrar cómo y por qué cada fenómeno concreto está atravesado por las relaciones de poder y desigualdad entre los géneros, características de los sistemas patriarcales y androcráticos.<sup>6</sup>

Reconocer que el paradigma de lo humano no es el hombre (blanco, sano, joven heterosexual, etcétera) y cuán diversos somos los seres humanos, además de mirar cómo el sexo y el género de las personas impacta en nuestras vidas, ha obligado a hacer importantes reformas en el ámbito de las leyes penales en estos últimos 40 años, los cuales se hacen patentes sobre todo en la legislación de la Ciudad de México.<sup>7</sup> A continuación se muestran algunas de las reformas a los tipos penales más relevantes, y presentamos información que permite comparar cómo estaba regulado en 1984 en el entonces Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal (CPDFyF), y como lo está actualmente en el Código Penal para el Distrito Federal (aplicable en la Ciudad de México),<sup>8</sup> a fin de ver el impacto que ha tenido la PPG y la interseccionalidad en la protección de algunos bienes jurídicos.

A) El lenocinio. Si bien en la actualidad se reconoce que cualquier persona puede ser víctima de este tipo de conductas que representa un abuso de poder de una persona que explota sexualmente a otra, son mujeres quienes generalmente resultan ser víctimas de este ilícito.<sup>9</sup>

1985 CPDFyF	Esta figura estaba contenida en los artículos 206, 207 y 208. El tipo penal se describía como: “Comete el delito de lenocinio toda persona que sin autorización legal, habitual o accidentalmente explota el cuerpo de una mujer por medio del comercio carnal, se mantiene de este comercio u obtiene de él un lucro cualquiera” artículo 207. La pena era de 6 meses a 8 años de prisión, artículo 206 y también se sancionaba con una pena de 5 a 10 años de prisión y multa de mil a cinco mil pesos, a quien encubriera, concertara o permitiera el comercio carnal de una menor de edad, artículo 208.
----------------	--

<sup>6</sup> Estela Serret y Jessica Méndez, *Sexo, género y feminismo*, p. 40.

<sup>7</sup> Tómese en consideración que, en 1984, en la hoy Ciudad de México, se aplicaba el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal. Fue en 2002, cuando se promulgó el Código Penal para el Distrito Federal, de aplicación en la Ciudad de México.

<sup>8</sup> Sobre todo, por tratarse de conductas que generalmente son materia del fuero común.

<sup>9</sup> Esto se puede deducir de la información proporcionada por el gobierno federal, en el que se da a conocer que de las personas que se dedican al ejercicio de la prostitución, 12.2% son hombres y 87.8% son mujeres, Gobierno de México, “Trabajadores dedicados a la prostitución”.

2024 CPDF	Actualmente esta figura está contenida en los artículos 189, 189 Bis y 190. Se incluyen diversas conductas bajo este tipo penal, a través de las cuales se comercia sexualmente, de manera habitual u ocasional el cuerpo de una persona. La pena va de 2 a 10 años de prisión, artículo 189 y se agrava hasta 15 años de prisión, cuando la víctima es menor de 18 años de edad o no tenga la capacidad de resistir la conducta, artículo 189 Bis. Si se hace uso de violencia física o moral, las penas previstas en los artículos anteriores pueden aumentar hasta en una mitad más, artículo 190.
--------------	---

Llama la atención la redacción del tipo penal vigente en 1985<sup>10</sup> en dos puntos esenciales: a) sólo protegía a las niñas y mujeres —lo cual reforzaba estereotipos sexistas— y b) hace referencia a la existencia de una posible “autorización legal” para cometer la conducta, sin que se indique qué tipo de relación o parentesco daría este derecho sobre el cuerpo de una niña o mujer adulta.<sup>11</sup>

B) Corrupción de Menores de edad. En 1985, había una serie de conductas graves que afectaban sobre todo a niñas, niños y adolescentes (NNA), que no estaban tipificadas en el CPDFyF y que, como se observa más adelante, gracias a una PPG interseccional, hoy en día están consideradas como delictivas. El Código de 1985 sólo incluía la figura de corrupción de menores.

1985 CPDFyF	La corrupción de menores estaba contenida en los artículos 201 al 205 del capítulo II del Título Octavo, correspondiente a los delitos contra la moral pública. El tipo penal sancionaba con una pena de 6 meses a 2 años de prisión y multa de 50 a mil pesos a quien procurara o facilitara la corrupción de un menor de 18 años de edad o lo indujera a la mendicidad, artículo 201. No obstante, no describía qué debía entenderse por “corrupción”. En el mismo capítulo prohibía emplear a menores de 18 años en cantinas, tabernas y centros de vicio; la sanción era de 3 días a un año de prisión y multa de 25 a 500 pesos y era extensiva para los padres o tutores que autorizaran esta actividad, artículo 203, quienes además quedaban inhabilitados para ser tutores o curadores, artículo 204. Sólo se castigaban los delitos consumados, artículo 205.
----------------	---

<sup>10</sup> Y que es la redacción del tipo penal original de 1931.

<sup>11</sup> Por supuesto en un Estado democrático y de derecho, ningún tipo de parentesco debe dar este tipo de licencias. Se evidencia cómo desde la estructura jurídica, se pretende expropiar los cuerpos de las mujeres. Incluso, desde su niñez.

<p>2024 CPDF</p>	<p>Este tipo penal se amplió para proteger no solo a personas menores de edad, sino además a personas que no tengan capacidad para comprender el significado del hecho o que no tengan capacidad de resistir la conducta. El tipo penal está contenido en el capítulo I del Título Sexto, correspondiente a delitos contra el libre desarrollo de la personalidad en contra personas menores de edad. Este Título consta de tres artículos, en los cuales describe muy ampliamente en qué consiste este ilícito, en el que se pondera el carácter lascivo o sexual de las múltiples conductas a través de las cuales se lleva a cabo. También se incluyen conductas relacionadas con la “inducción a la prostitución, ebriedad, consumo de drogas, prácticas sexuales o a cometer hechos delictuosos”. Se prevén diversas penas, que dependen de la gravedad e impacto de las conductas en las víctimas, las cuales pueden llegar a ser entre 10 a 15 años de prisión, cuando la práctica reiterada de los actos de corrupción, deriven en lesionar materialmente el libre desarrollo de la personalidad de los sujetos pasivos de la acción, al adquirir los “hábitos de alcoholismo, fármaco dependencia, dedicarse a la prostitución, prácticas de actos sexuales, a formar parte de una asociación o de la delincuencia organizada, las penas serán de diez a quince años de prisión y de mil a dos mil quinientos días multa”, artículos 183 y 184.</p> <p>De igual modo, se considera corrupción el emplear a una persona de esta tipología vulnerable, en cantinas, bares o cualquier otro lugar nocivo que afecte su desarrollo físico, mental o emocional, artículo 185.</p>
----------------------	---

La reforma a este tipo penal fue muy significativa al visibilizar no solo a este sector etario, sino también a las personas que, a pesar de ser adultas no tienen la capacidad de comprender el significado de las conductas que, desde el abuso de poder, son obligadas a llevar a cabo o que, por diversas circunstancias están imposibilitadas a resistirse. Un avance importante en materia de derechos humanos de las mujeres y en la deconstrucción del estereotipo de las mujeres como objetos sexuales, es justamente la criminalización del uso del cuerpo femenino a través de diversos medios y de diversas formas, como si se tratara de una mercancía. En el CPDF no es más la moral pública el bien jurídico tutelado, sino se centra en la afectación de quienes reciben la conducta.

- C) Pornografía, turismo sexual y trata de personas. En 1985, había una serie de conductas graves que principalmente afectaban a mujeres de distintas edades —aunque no exclusivamente—, y que no estaban tipificadas en el CPDFyFRM. A nivel federal, fue hasta el 27 de marzo de 2007 que se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF)

adiciones al Código Penal Federal (CPF), que incluían los siguientes tipos penales: [i] pornografía, artículo 202, [ii] turismo sexual, artículo 203 y [iii] trata de personas, artículo 205, todas ellas en contra de personas menores de 18 años de edad o que no tienen capacidad de comprender el significado del hecho o capacidad para resistirlo.<sup>12</sup> Estos tipos penales quedaron derogados en este texto legal, al entrar en vigor la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a Víctimas de estos delitos (Ley en materia de Trata),<sup>13</sup> publicada en el DOF el 14 de junio de 2012.

Un rasgo importante es que estos delitos contenidos en la ley especial deben interpretarse y aplicarse a la luz de la PPG, tal y como lo marca su artículo 3º en la fracción II. Asimismo, en el artículo 70 se establece que la atención que se brinde a las víctimas de este tipo de ilícitos debe ser proporcionada con PPG por personal de justicia, salud y servicios sociales, para lo cual quienes operan este sistema deberán estar capacitados.

Por su parte, el CPDF publicado el 16 de julio de 2002, sí tenía incorporados tipos penales que criminalizaban este tipo de conductas: turismo sexual, artículo 186, pornografía, artículos 187 y 188 y trata de personas, artículo 188 Bis. No obstante, se siguió la política federal, de modo tal que el 13 de marzo de 2014 se publicó la Ley para la Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas de los delitos en Materia de Trata de Personas del Distrito Federal, la cual se abrogó a partir del inicio de vigencia de la Ley para la Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas de la Ciudad de México,<sup>14</sup> que también obliga a garantizar la PPG en las diversas obligaciones y facultades de las instituciones involucradas en este tipo de acciones.

D) Abuso sexual. El CPFyDF vigente en 1984 tipificaba la conducta de “atentados al pudor” contenida en el Título Décimo Quinto denominado “Delitos sexuales”. Fue hasta la reforma del 30 diciembre de 1988<sup>15</sup> que se actualizó el nombre y la tipificación de esta figura, que

<sup>12</sup> Código Penal Federal, reformas publicadas el 23 de marzo de 2007, artículos 202 al 205.

<sup>13</sup> De conformidad al artículo 9º Transitorio.

<sup>14</sup> Publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 16 de febrero de 2021.

<sup>15</sup> Publicada en el DOF el 3 de enero de 1989.

el CPDF sí contemplaba desde su inicio de vigencia. El abuso sexual forma parte del catálogo de ilícitos previstos en el Título Quinto del Libro Segundo, que atentan en contra de la libertad, la seguridad sexual y el normal desarrollo psicosexual de las personas.

1985 CPFyDF	No estaba tipificado el abuso sexual, pero sí lo que se denominó “atentados al pudor”, el cual sancionaba la ejecución de un acto erótico-sexual sobre una persona que no daba su consentimiento, sin que existiera el propósito directo e inmediato de llegar a la cópula. La pena fluctuaba entre tres días a seis meses de prisión y de multa de 5 a 50 pesos. En caso de que se hiciera uso de la violencia física o moral, la pena se incrementaba de seis meses a cuatro años de prisión. Sólo se castigaba este ilícito si se había consumado.
2024 CPDF	<p>El tipo penal de abuso sexual incluye, no solo actos que se ejerzan sobre el cuerpo de la persona sin su consentimiento sino, también los que sean obligados a hacer sobre el cuerpo del sujeto activo, así como obligar a la víctima a observar este tipo de conductas. Es relevante que el texto legal define normativamente lo que debe entenderse por “acto sexual”.<sup>16</sup> Estos supuestos se persiguen por querrela y protegen también a las personas que consientan este tipo de acciones si no tienen la capacidad de comprender la trascendencia del hecho o están impedidas de resistirse. La pena para este tipo de conductas va de uno a seis años de prisión y para el segundo supuesto de dos a siete años de prisión. En ambos casos la pena deberá aumentarse en una mitad, si se hace uso de violencia física o moral, artículos 176 y 177. En estos supuestos, adicionalmente las penas se incrementan en dos terceras partes, si la conducta recae en alguna de las ocho agravantes previstas en el artículo 178, las cuales describen circunstancias en las que la asimetría de poder facilita la violencia en contra de un sector de la población: las mujeres. Con lo cual la pena podría alcanzar entre cinco y 14 años si la conducta se llevara a cabo mediante violencia física o moral, en contra de una persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho (en cuyo supuesto están las personas menores a 18 años de edad) o que, por cualquier causa, no pudiera resistirlo.</p> <p>Por otra parte, de manera particular se establece que si el abuso es en contra de una persona menor de 18 años o que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o no pueda resistirlo, se le impondrá una pena de cuatro a nueve años de prisión, artículo 181 Bis. La pena puede incrementarse hasta dos terceras partes, si la conducta encuadra en alguna de las ocho agravantes previstas, artículo 181 Ter.</p>

<sup>16</sup> El segundo párrafo del artículo 176 define “acto sexual”, como “cualquier acción dolosa, con sentido lascivo y caracterizada por un contenido sexual, que se ejerza sobre el sujeto pasivo”.

Es importante mencionar que en 2007<sup>17</sup> se incorporó este tipo penal, y luego en 2021 se reformó<sup>18</sup> el artículo 181 Bis, el cual abarca diversas conductas relacionadas con la violación, el abuso sexual y el acoso sexual cometido específicamente en contra de personas menores de “doce años de edad”. No obstante, en su párrafo quinto amplía la protección hacia menores de 18 años a quienes jurídicamente se consideran inimputables, lo que resulta reiterativo y confuso, que la misma conducta esté tipificada en dos o más artículos, artículos 177 y 181 Bis, con penas diferentes. Esto violenta el principio de legalidad y de certeza jurídica.

- E) Acoso sexual. Esta conducta no estaba tipificada en 1984. En el CPDF, originalmente el tipo penal se denominaba “hostigamiento sexual” y ha tenido varias reformas.

2024 CPDF	<p>Actualmente el tipo penal de acoso sexual consiste en la solicitud de favores sexuales para sí o para otra persona, o la realización de una conducta sexual indeseable para quien la recibe. El tipo penal exige que estas acciones causen daño o sufrimiento psicoemocional que lesione la dignidad de la víctima, en cuyo caso la pena es de uno a tres años de prisión. Si existe una relación jerárquica entre las partes, la pena se incrementará una tercera parte (un año cuatro meses a cuatro años de prisión) y, si además el sujeto activo es servidor público y utilizara los medios o circunstancias que su encargo le confiere, se le sancionará con la destitución e inhabilitación por el mismo tiempo que dure la pena privativa de libertad. Es un delito que se persigue por querrela, artículo 179.</p> <p>En enero 2020 se adicionó el artículo 179 Bis para incorporar el acoso sexual que se lleva a cabo a través de diversos mecanismos (radiodifusión, telecomunicación, informáticos entre otros) en contra de personas menores de 18 años de edad, que no tengan capacidad para comprender el significado del hecho, o que no tengan la capacidad para resistirlo. Le pena prevista en estos casos es de cuatro a seis años de prisión.</p> <p>Asimismo, se tipifica el acoso sexual en contra de personas menores de 18 años, a quienes se les amenace de causarles un mal relacionado con la actividad que les vincule, en cuyo caso la pena será de dos a siete años de prisión; si esta conducta se cometiera en contra de dos o más personas menores de 18 años, la pena se aumentará hasta una tercera parte, artículo 181 Bis. Adicionalmente, se incorporaron ocho agravantes más, que incide en el incremento de dos terceras partes más de la pena, artículo 181 Ter.</p>
--------------	--

<sup>17</sup> Publicada en la G.O., el 26 de septiembre de 2007.

<sup>18</sup> Publicada en la G.O., el 7 de junio de 2021.

Debe hacerse la observación de que la formulación del tipo penal de acoso sexual contiene un elemento que en la práctica forense es difícil de comprobar: la lesión a la dignidad, causada por el daño o sufrimiento psicoemocional que provocó la conducta típica, lo cual trae como consecuencia altísimos niveles de impunidad. No se ha hecho el mínimo intento de reformar el tipo penal.<sup>19</sup>

F) Estupro. Sin duda, hasta hace algunos años, la figura del estupro representaba uno de los ejemplos más claros del sexismo presente en el derecho penal. Es evidente que en 1985 se invisibilizaba la violencia sexual ejercida en contra de las niñas, y se abría la puerta para el ejercicio de violencia institucional en su contra, que podemos identificar en: [i] la calificación con base en valores prejuiciosos de quienes sí podían ser consideradas víctimas, [ii] la identificación del bien jurídico tutelado no era la seguridad sexual de las niñas, sino el “honor” del patriarca de la familia, [iii] la absolución de la pena, mediante el matrimonio con la niña, sin importar su edad. A través del matrimonio, simbólica y materialmente, ésta pasaba a formar parte del patrimonio del estuprador. Esto es una clara muestra de la exclusión de las mujeres del pacto social, a la que se refería Carole Pateman, así como de lo que se conoce como cultura de la violación. Actualmente, la relación sexual con una menor de 18 años se tipifica como violación, artículo 181.

1985 CPFyDF	El estupro se definía como la cópula consentida mediante engaño, con mujer menor de 18 años de edad. Se exigía como calidad específica que ésta fuera casta y honesta. <sup>20</sup> La pena prevista era de un mes a tres años de prisión, la cual podía absolverse, si el estuprador contraía nupcias con la víctima.
2024 CPDF	El estupro consiste en la cópula con una persona de cualquier sexo, mayor de 12 y menor de 18 años de edad, obtenida por cualquier tipo de engaño. La pena fluctúa entre seis meses y cuatro años de prisión. Es un delito que se persigue de querrela, artículo 180.

<sup>19</sup> En mi experiencia como parte del grupo de trabajo de la solicitud de la primera alerta de violencia de género en la Ciudad de México en 2017, tuve la oportunidad de preguntar a la entonces Fiscal de delitos sexuales el número de carpetas judicializadas por el delito de acoso sexual desde que se había tipificado la conducta (en el año 2002). Respondió que sólo habían podido judicializarse dos, por las razones arriba señaladas. Las estadísticas del poder judicial de la Ciudad de México, no distinguen esta conducta, incluyéndola en el rubro: “otros abusos sexuales”.

<sup>20</sup> En la sentencia del amparo directo 7669/38 emitida el 2 de agosto de 1939, se hacía referencia al comentario del jurista Francisco González de la Vega, respecto a estos elementos típicos, en el



Sin duda hubo un avance importante en la afinación de este tipo penal; sin embargo, es menester hacer una crítica a las figuras contenidas en los artículos 180 y 181 bis, la cual haremos más adelante.

- G) Violación. El tipo penal de violación es una de las figuras que más se ha complejizado a través del tiempo. Para 1984 el CPFyDF ya había tenido dos reformas, orientadas principalmente al incremento de la pena, la cual previo a la reforma publicada en el DOF del 13 de enero de 1984, conforme a las reglas procesales, permitía que la persona acusada de este ilícito pudiera obtener su libertad bajo fianza, al no alcanzar la media aritmética los cinco años de prisión.<sup>21</sup>

1985 CPFyDF	Se reconocía la existencia de dos tipos de violación: [i] la violación propia, que consistía en la cópula llevada a cabo por medio de violencia física o moral en contra de persona de cualquier sexo. La pena oscilaba entre seis y ocho años de prisión. Si la víctima era impúber, la pena se elevaba de seis a 10 años de prisión artículo 265 y [ii] la violación equiparada, consistente en la realización de cópula con persona menor de 12 años de edad o que, por cualquier causa no estuviera en posibilidad de conducirse voluntariamente en sus relaciones sexuales o de resistirse. En este supuesto la sanción era de cuatro a 10 años de prisión artículo 266. Las penas se agravaban en dos supuestos: a) cuando intervenían dos o más personas de manera directa e inmediata, en cuyo caso la pena se elevaba de ocho a 20 años prisión; b) cuando la conducta la cometiera un ascendiente contra su descendiente o a la inversa, el tutor en contra de su pupilo, o el padrastro o amasio de la madre del ofendido en contra del hijastro <sup>22</sup> (sic), en cuyo caso se sumaban a la pena de seis meses a dos años de prisión más y la pérdida de la patria potestad y tutela, así como el derecho de heredar del ofendido, artículo 266 Bis.
2024 CPDF	Se identifican los siguientes tipos de violación: [i] la violación propia, en la que se realiza la cópula por medio de violencia física o moral, entendiéndose por cópula la introducción del pene en el cuerpo humano por vía vaginal, anal o bucal; [ii] la violación impropia, que consiste en la introducción de un objeto o parte del cuerpo distinta al pene por vía anal o vaginal, por medio de la violen

siguiente sentido: “la castidad es la abstención física de toda actividad sexual lícita, y la honestad es la de carácter sexual: consistente en la buena reputación de la mujer, por su correcta conducta erótica”. Estupro, Comprobación del cuerpo del delito de. Tesis aislada, 309767, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, T. LXI, agosto de 1939, p. 1633.

<sup>21</sup> La pena prevista previo a esta reforma, era de dos a ocho años de prisión; es decir, que la media aritmética era cinco años, con lo cual la persona acusada tenía el beneficio de llevar su proceso en libertad.

<sup>22</sup> Todo el lenguaje utilizado en aquel entonces en la legislación era androcéntrico.

	<p>cia física o moral; [iii] la violación en el matrimonio, concubinato o relación de pareja. En los tres supuestos la pena va de seis a 17 años de prisión, pero en este último el delito se persigue por querrela de parte ofendida; [iv] violación equiparada, en donde la víctima (sujeto pasivo) en los supuestos i y ii, pudo haber dado su consentimiento debido a no tener la capacidad de comprender el significado de los hechos o, por cualquier causa no pueda resistirlo. En estos casos en particular, si se hubiera ejercido violencia física o moral, la pena se aumentará en una mitad, es decir que puede alcanzar una pena de hasta 26 años y medio, artículos 174 y 175.</p> <p>En las reformas de 2021 se incluyeron las siguientes figuras: [v] violación a menores de 18 años de edad, definida como la realización de cópula con personas menores a esa edad —eliminando el elemento de que medie cualquier tipo de violencia— y la pena fluctúa entre los 12 y los 20 años de prisión; [vi] violación a menores de 18 años de edad mediante violencia física o moral, en cuyo caso la pena se aumentará en una mitad; si además, se comete en contra de dos o más personas menores de 18 años la pena se aumentará hasta una tercera parte más, artículo 181 Bis. Adicional a estas últimas, se incorporan ocho agravantes más para estos particulares tipos de violación, con un aumento de dos terceras partes de la pena adicional, artículo 181 Ter; con lo cual una violación puede llegar al extremo de ser sancionada hasta por 53 años 3 meses de prisión si se encuadraran todas estas circunstancias.</p>
--	--

De la revisión de estos tipos penales, se hace notar una falta de técnica legislativa. Quizá, en el afán de cumplir con demandas de algunos sectores de la sociedad que exigen el incremento de penas —entre ellos alguna fracción del movimiento feminista—, el Congreso de la Ciudad de México, tipificó una misma conducta en contra de NNA menores de 18 años de edad, en los artículos 175, 180 y 181 Bis. De este modo se pueden identificar al menos las siguientes figuras:

Artículo	Descripción del tipo penal	Sanción
180	Cópula consensuada obtenida mediante engaño con persona de 12 a 18 años de edad.	De seis meses a 4 años de prisión.
175	Cópula o introducción de un elemento, instrumento o cualquier parte distinto al pene vía anal o vaginal, de manera consensuada al no mediar ningún tipo de violencia, a persona que no tenga capacidad de comprender el significado	De seis a 17 años de prisión.

	del hecho, supuesto legal en el que caen las personas menores de 18 años de edad. <sup>23</sup>	
175	Misma conducta que la anterior, pero mediando violencia física o moral.	De nueve a 25 años 6 meses de prisión.
181 bis	Cópula consensuada con persona menor de 18 años.	De 12 a 20 años de prisión.
181 bis	Misma conducta que la anterior, pero mediando violencia física o moral.	De 16 a 30 años de prisión.
181 bis	Cópula con persona menor de 18 años, mediante su convencimiento por parte de quien tenga una relación de confianza, subordinación o cualquier índole. <sup>24</sup>	De 17 a 24 años de prisión.

Del análisis se observa claramente cómo hay un concurso de normas,<sup>25</sup> en donde por ejemplo, en el supuesto fáctico de una persona de 18 años que tiene cópula consensuada con otra de 17 años, es menos sancionada si media el engaño que si no existe tal, lo cual viola el principio de proporcionalidad.

El problema se acentúa, si consideramos las agravantes incluidas en el artículo 181 Ter, en donde se repiten algunos supuestos ya previstos en el artículo 182 Bis y que, como previamente se señaló incrementan la pena de manera irracional, lo cual en lugar de abonar en la posible justicia para las víctimas, lo entorpece y da pie a posibles actos de corrupción, en un país en donde, de acuerdo a datos de la Secretaría de Salud, se verificaron tres nacimientos por parte de niñas de 10 años de edad, 14 de niñas de 11 años y 13 por parte de niñas de 14 años de edad; en 23 casos el padre era mayor de edad. Y las diferencias de edad fluctúan entre los 2 años y hasta 53 años.<sup>26</sup>

H. Pederastia. Esta figura es de reciente creación en el CPDF y consiste en la acción de convencer a una persona de cualquier sexo menor de 18 años de edad, valiéndose de la relación de confianza —lo cual supondría una relación consensuada— o subordinación —en la cual sí hay una asimetría de poder que es importante considerar—, para realizar

<sup>23</sup> De conformidad a la Convención sobre los derechos del niño, entran en esta categoría todas las personas menores de 18 años, quienes están en pleno de desarrollo.

<sup>24</sup> A este tipo penal se le denominó pederastía, figura que más adelante se estudia.

<sup>25</sup> Se pueden revisar los principios que deben aplicarse en estos casos, en el artículo 13 del CPDF.

<sup>26</sup> Secretaría de Salud, “Registro de Nacimientos”.

cópula con quien convence o con una tercera persona. La pena fluctúa entre 17 y 24 años de prisión. Si se ejerce violencia física o moral, la pena se aumentará en una mitad, y si se comete en contra de dos o más personas menores de 18 años la pena se incrementará hasta dos terceras partes, artículo 181 Bis. Adicional a esto, se prevén ocho agravantes, que aumentan la pena en dos terceras partes, con lo cual, en un absurdo, la pena por un delito de esta naturaleza podría alcanzar hasta 100 años de prisión.

## ***II. La perspectiva de género en la investigación, procesamiento y sanción de los delitos contra la libertad y la seguridad sexual de las personas***

Partimos del siguiente supuesto: históricamente el sistema de justicia es patriarcal, y aunque en las últimas décadas se dieron reformas trascendentales en legislación procesal, siguen presentes prácticas que evidencian el sino androcéntrico y misógino del sistema, como se revisará en el presente capítulo.

El 18 de junio del 2008, se cambiaron las reglas en el enjuiciamiento penal para transitar de un sistema de justicia de corte inquisitivo a un sistema de justicia acusatorio con tendencia a lo adversarial. Aquél se caracterizaba por la violación constante de los derechos humanos, tanto de las personas en conflicto con la ley, como de víctimas y ofendidas; el acceso a la justicia de quienes se encontraban en condición de vulnerabilidad por razones sexogenéricas, orientación sexual, origen étnico, condición social, edad, discapacidad y religión entre otras era casi imposible, y uno de los grupos que han sufrido los efectos más atroces de este Sistema de Justicia Penal son las mujeres, quienes con frecuencia, son revictimizadas si tienen carácter de víctimas, o bien, sufren castigos más severos por parte del Estado cuando se les imputa algún ilícito.<sup>27</sup>

Se migró a un Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA) orientado a garantizar: [i] la eficacia del Sistema de Justicia Penal mexicano, [ii] la salvaguarda de los derechos humanos de las víctimas y la ciudadanía en general, así

<sup>27</sup> En los años 90 la antropóloga mexicana Elena Azaola había identificado que a las mujeres se les sancionaba con penas 30% más altas que a los hombres. Elena Azaola, *El delito de ser mujer*, situación que no ha cambiado, según develó un estudio de la organización Reinserta, en el que se afirma que en promedio las mujeres reciben sentencias de 23.5 años, mientras que la de los hombres

como [iii] el debido proceso y las garantías procesales de las personas imputadas. A través de ello, se pretende contener el poder punitivo del Estado, desde una perspectiva mayormente garantista y protectora de derechos humanos de quienes se encuentran involucrados en un conflicto con motivo de la comisión de un evento delictivo, como víctimas u ofendidos, o bien como indiciados.

Este nuevo paradigma exige, no sólo cambios en las formas del enjuiciamiento criminal, sino que las personas que operan el SJPA contribuyan a la máxima protección de los derechos humanos de las personas que se encuentran involucradas, para garantizar efectivamente la igualdad sustantiva en el proceso penal, para lo cual es indispensable que estén habilitadas a mirar contextos y asimetrías de poder que pudieran existir entre las partes, y de este modo evaluar la situación de vulnerabilidad y actuar en consecuencia.

Es importante considerar que, en el caso de mujeres que acuden al SJPA en carácter de víctimas, debe existir una protección reforzada<sup>28</sup> de sus derechos humanos; pues, como afirma Zaffaroni: los crímenes más atroces son cometidos por el Sistema de Justicia Penal,<sup>29</sup> la expresión mayúscula de esta crueldad no es la violencia que la víctima recibe por parte de particulares, sino la que recibe cuando acude a buscar el amparo del Sistema de Justicia Penal para obtener acceso a la justicia. Esto se observa particularmente en los casos de violencia sexual en contra de mujeres,<sup>30</sup> en donde la revictimización se constituye como mecanismo de control social de las mujeres que sobreviven a este tipo de agresiones y que deciden denunciarlas. El sistema penal responde ante la denuncia con la limitación del goce y ejercicio de los derechos que tienen las mujeres, a través de la mala praxis enfocada únicamente en la sanción del culpable —que en la mayoría de las ocasiones no se logra, como se verá más adelante—, lo que se traduce en la falta de atención para la víctimas del delito quienes son ignoradas, señaladas y hasta culpadas,<sup>31</sup> dejándolas en situación de inseguridad e incrementando los daños producidos por la primera victimización.

es de 17.5, es decir 34.2% más altas. Reinserta, *Diagnóstico sobre la percepción de desempeño de la defensoría penal en México*, p. 66.

<sup>28</sup> Como lo determinó la Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*, parr. 258.

<sup>29</sup> Raúl Zaffaroni *et.al.*, *Manual de derecho penal mexicano. Parte general*, p. 3.

<sup>30</sup> Lo cual no significa que los hombres no puedan ser víctimas de violencia sexual; sin embargo, la presente investigación se enfoca únicamente al caso de las mujeres (niñas y adultas), que conforman el grueso de las víctimas.

<sup>31</sup> Iris R. Santillán Ramírez, *Violación y culpa*.

Uno de los casos paradigmáticos que comprueban lo anterior, es el resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), conocido como: *Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México*, el cual exhibe la violencia del Estado en contra de las mujeres que se encuentran en conflicto con la ley penal, cuando después de un enfrentamiento entre civiles y policías, derivado de una contienda con floristas en el poblado de San Salvador Atenco, Estado de México, se detuvo a 50 mujeres, de las cuales 31 de ellas refirieron haber sido agredidas sexualmente de diversas formas por parte de los elementos policiales, al momento de su detención, traslado y estancia en los penales.<sup>32</sup>

Este tipo de violaciones a los derechos humanos de las mujeres víctimas de violencia sexual, dejan claro que no es suficiente las reformas legales del Sistema de Justicia Penal, sino que es indispensable la construcción de un proceso penal en el que la PPG sea una de las premisas fundamentales del mismo, de manera que se aplique de forma transversal, y sea incorporada en todas y cada una de las etapas del procedimiento penal, a efecto de proporcionar soluciones que consideren las realidades de opresión y discriminación en los que se encuentran las sobrevivientes de este tipo de agresiones, a efecto de no perpetuar y legitimar las desigualdades estructurales por razones sexogénicas.

Actualmente, el artículo 131 fracción XXIII del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) obliga al Ministerio Público, a utilizar en su práctica la PPG, que no debe confundirse con la simple citación del marco normativo en materia de derechos humanos de las mujeres, ni con una defensa a ultranza en beneficio de las mujeres, ni menos, que a partir de esta visión se vulneren garantías procesales de la partes, sino que debe ser entendida como una herramienta hermenéutica, interpretativa y de valoración probatoria a efecto de neutralizar las desventajas en que se encuentran las mujeres víctimas de delitos sexuales, que pueden impactar negativamente en la investigación, procesamiento y sanción de sus agresores.<sup>33</sup>

Por otra parte, a partir de la tesis 1ª/J.22/2016 (10ª) emitida por la Primera Sala de la *Suprema Corte de Justicia de la Nación* en abril de 2016, al constituirse en Jurisprudencia, se hace obligatorio que en la administración de

<sup>32</sup> Corte IDH, *Caso mujeres víctimas de violencia sexual en Atenco vs México*, párrs. 56-69.

<sup>33</sup> Al respecto es muy importante la reciente tesis, Juzgar con perspectiva de género. El sentido de la sentencia en un juicio penal que involucra a integrantes de grupos vulnerables, no depende de la sola presencia de éstos, sino el resultado del estudio completo y racional del material probatorio que lo

justicia se haga uso de la metodología de la perspectiva de género, a fin de garantizar el acceso a la justicia y la no discriminación.<sup>34</sup>

Debe tomarse en cuenta que el SJPA se encuentra sujeto a los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, y está organizado en diversas etapas, mismas que tienen lineamientos y objetivos propios, las cuales consisten en la etapa de investigación, la etapa intermedia y la etapa de juicio.<sup>35</sup> Resulta imperioso que, en los casos de violencia sexual en contra de las mujeres, se incorpore la PPG atendiendo a los objetivos propios de cada fase procesal.

## **II.1. Las mujeres denunciantes de violencia sexual frente al procedimiento penal<sup>36</sup>**

La primera parte del procedimiento penal es la de investigación, cuyo objetivo es indagar y recolectar indicios que ayuden al esclarecimiento de los hechos y en su caso obtener datos de prueba para sustentar el ejercicio de la acción penal en contra de la persona imputada y la reparación del daño. El agente del Ministerio Público (MP) es quien dirige esta etapa de la investigación,<sup>37</sup> la cual se divide en dos fases: la inicial y la complementaria. La primera fase comienza con el conocimiento que se hace al MP respecto a la comisión de una conducta que probablemente es constitutiva de un delito, a través de la denuncia o querella, y puede darse en los supuestos de casos de detención por flagrancia, hasta que la persona imputada queda a disposición del juez de control. A partir de este momento se inicia la segunda fase, que va de la formulación de imputación hasta el cierre de la investigación.<sup>38</sup> Derivado de los resultados de esta investigación inicial la autoridad ministerial debe determinar la situación de la persona imputada.<sup>39</sup>

justifique, Tesis aislada, 2030591, *Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, II, 20 de junio de 2025, p. 71.

<sup>34</sup> Acceso a la justicia en condiciones de igualdad. Elementos para juzgar con perspectiva de género. 2011430, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Primera Sala, Décima Época, t. II, Libro 29, abril de 2016, p. 836.

<sup>35</sup> Código Nacional de Procedimientos Penales, artículo 211.

<sup>36</sup> A partir de aquí, hemos optado por utilizar el término “denunciantes”, para diferenciarlas de quienes no iniciaron un procedimiento por la vía penal.

<sup>37</sup> *Ibid.*, artículo 213.

<sup>38</sup> Carla Pratt, *Curso básico sobre sistema penal acusatorio*, p. 50.

<sup>39</sup> Quien juzga puede realizar cualquiera de las siguientes determinaciones: ejercicio de la acción penal, no ejercicio de la acción penal, archivo temporal, criterio de oportunidad, medidas de protección

Esta primera etapa del procedimiento resulta trascendental para que las denunciantes tengan acceso a la justicia, ya que, del adecuado desarrollo de la investigación inicial, depende el esclarecimiento de los hechos; en esta etapa se determina si el caso es llevado ante la autoridad jurisdiccional o si queda en sede ministerial.

Esta etapa es crucial en los casos de violencia en contra de las mujeres, ya que una investigación inadecuada obstaculiza los esfuerzos posteriores tendientes a identificar, procesar y sancionar a los culpables. Ha sido precisamente por fallas en la investigación ministerial en delitos vinculados a la violencia de género que el Estado Mexicano ha recibido recomendaciones por parte de la Corte IDH, fijando estándares mínimos para la investigación ministerial, como en los casos de Rocío Cantú, Inés Fernández y Campo Algodonero.<sup>40</sup>

En los casos de delitos de violencia sexual, las Agencias del MP, durante la investigación inicial, se convierten en un cuello de botella, en donde un número importante de casos que son denunciados, no llegan ante la autoridad judicial, con lo que se genera un alto índice de impunidad que se calcula es del 91.4%,<sup>41</sup> sumados a los que integran la cifra negra de este tipo de delitos, que en 2023 alcanzó un 95.7%.<sup>42</sup>

A continuación, presentamos una serie de hallazgos que se obtuvieron a partir de una investigación documental y empírica desarrollada en el Centro de Justicia para las Mujeres de Cuautitlán Izcalli, Estado de México, en 2021 que exhiben cómo a pesar de existir un robusto marco normativo a favor de los derechos de las mujeres y de las víctimas de delitos, la justicia patriarcal sigue vigente y con esto la discriminación en su contra, también.<sup>43</sup>

Las principales causas de la impunidad en los delitos de violación, están relacionadas con las malas prácticas del personal de procuración de justicia en la etapa de investigación inicial, las cuales además de violar el principio del debido proceso, son revictimizantes. Estas inciden en la baja o nula eficiencia

y precautorias, acuerdos de retención o puesta disposición del juez de control, decretar la libertad, petición de orden de aprehensión, formulación de imputación y solicitud de vinculación a proceso.

<sup>40</sup> CIDH, Situación de los derechos humanos de la mujer en Ciudad Juárez México: El derecho a no ser objeto de violencia y discriminación.

<sup>41</sup> Valeria Durán y Ami Sosa, “Violación un crimen impune”.

<sup>42</sup> INEGI, “Encuesta Nacional de Victimización y percepción sobre seguridad pública (ENVIPE) 2024”, p. 16.

<sup>43</sup> Abraham Montoya, *La investigación ministerial de los delitos de violación. El caso del Centro de Justicia para las Mujeres de Cuautitlán Izcalli*, pp. 214-219.



de la investigación y constituyen violencia institucional en contra de quienes denuncian estos delitos, al obstaculizar la identificación, procesamiento y sanción del delito.

En la etapa inicial el personal pericial, policial y ministerial suele llevar a cabo prácticas violentas que atentan contra aquellas mujeres que se atrevieron a denunciar la violencia sexual que sufrieron. Son sometidas a cuestionamientos reiterados sobre la agresión y obligadas a acudir en varias ocasiones a la institución para realizar actos de investigación, lo que les afecta directamente en su esfera psicológica, física y económica.

Muchas de las determinaciones del MP sobre la investigación inicial en los delitos de violencia sexual, se realizan a partir de estereotipos de género que son puestos por encima del cumplimiento estricto de las normas jurídicas; es decir, dan mayor peso a sus prejuicios y al contenido cultural de la violencia sexual que a la legalidad.

Ahora bien, en los escasos asuntos que logran llegar a ser judicializados, las denunciante se enfrentan nuevamente a prácticas de violencia institucional que impiden hacer efectivo su derecho a la justicia; aunque en su mayoría logran obtener un auto de vinculación a proceso, no en todos los casos se logra una sentencia condenatoria. Entre las principales causas de absolución se encuentran que: [i] en el 72% de los casos la víctima no acudió a juicio, [ii] el 14% fue por insuficiencia probatoria y [iii] el 14% de los casos de absolución se debió a la valoración de las pruebas por la autoridad judicial sin perspectiva de género.

En el primer supuesto —los casos en los que la denunciante no acudió a juicio—, debe tomarse en cuenta que la consumación de los delitos de violencia sexual, generalmente se hace en ausencia de testigos, lo que trae como consecuencia que la prueba directa de los hechos sea la información aportada por la denunciante, de manera que adquiere un valor preponderante para acreditar la hipótesis de cargo del MP; por lo que la no incorporación de esta información al juicio, resulta en la imposibilidad de acreditar los hechos de la acusación.

De acuerdo al estudio referido, son diversas las razones por las cuales las víctimas no llegan a juicio. Las más comunes son: [i] la dilación innecesaria de la investigación inicial, lo que prolonga de manera irracional el tiempo desde la presentación de la denuncia al inicio del juicio oral, [ii] la falta de

asequibilidad del proceso a las víctimas, quienes desconocen la importancia de su presencia en juicio y el tiempo estimado del proceso, y [iii] la falta de persistencia en la incriminación.

En cuanto al segundo supuesto —la insuficiencia probatoria—, de acuerdo a los postulados del SJP, al MP le corresponde la carga de la prueba con respecto de la acusación que realiza en contra de una persona, de manera que debe demostrar, más allá de toda duda razonable, que una persona intervino o participó en la comisión del delito que se le atribuye. Debe tenerse claro que existe una clara división de funciones entre el MP y el órgano jurisdiccional, en donde al primero le corresponde acusar y al segundo juzgar sobre los hechos que son sometidos a su consideración, de manera que, el límite de la actividad jurisdiccional es la acusación planteada por el agente del MP. Luego entonces, si éste no lleva a juicio los elementos de prueba necesarios o, la información que incorporó es insuficiente para probar su acusación, el órgano jurisdiccional, aun y juzgando con PPG no puede suplir la deficiencia de la Fiscalía y condenar cuando no se cumplió con el estándar de prueba para destrozarse el principio de presunción de inocencia.<sup>44</sup>

Finalmente, cuando la valoración de las pruebas se realiza sin utilizar la PPG, conlleva a imponer cargas demostrativas excesivas a las denunciantes, pues se parte del estereotipo sexista de que ellas siempre mienten y, en lugar de exigir que se acrediten los hechos materia de la acusación, se exige que se pruebe la credibilidad de la información aportada por ellas.

Utilizar la PPG como herramienta de valoración probatoria, permite que la autoridad jurisdiccional se coloque en un posicionamiento de amplitud considerativa que: [i] le permita a quien juzga, entender que los delitos de naturaleza sexual se consuman generalmente en ausencia de testigos y, por ello, el caudal probatorio se reduce, [ii] que generan cierta carga emocional en las denunciantes, con lo cual su relato puede presentar inconsistencias y [iii] evitar la categorización y estigmatización de las víctimas de estos delitos.

Ante este panorama tan desolador, la pregunta obligada es ¿qué hacer para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual? Desde

<sup>44</sup> No se desatiende el contenido de la jurisprudencia 22/2016, en la que se establece la metodología para juzgar con perspectiva de género, y que uno de los pasos es que se ordene el desahogo de pruebas, pero es únicamente para determinar la existencia de una circunstancia de vulnerabilidad, pero nunca puede utilizarse como una razón para que el juez se constituya como acusador, deformando así el sistema de justicia penal acusatorio.

luego, es imperiosa la incorporación de la PPG a través de acciones concretas que tienen sustento en las disposiciones normativas del CNPP, con la finalidad de contener los efectos adversos a los derechos humanos de las mujeres denunciantes de violencia sexual. A continuación, algunas propuestas:

### ***II.1.1. Protección de las denunciantes de delitos contra la libertad y la seguridad sexual***

Uno de los derechos más importantes de las víctimas, especialmente de delitos vinculados a la violencia de género, es que se garantice su seguridad en el transcurso del proceso. Las instituciones del Estado se encuentran obligadas a tomar las medidas que sean necesarias para evitar una nueva afectación a la esfera jurídica de quienes optaron por denunciar, o bien que lleguen a sufrir actos que les provoquen estrés o carga emocional negativa.<sup>45</sup>

En cada caso en concreto, las autoridades de procuración y administración de justicia deberán atender la dinámica del evento, las características de las personas involucradas, y los elementos que evidencien el potencial riesgo para la integridad, la dignidad, la libertad física y sexual, la salud e incluso la vida de las denunciantes. La protección no debe ser ilusoria, sino que debe ser eficiente para evitar o interrumpir nuevos actos de violencia que puedan generarse en contra de las mujeres o sus entornos. Sin duda, dos de los mecanismos fundamentales que hoy ofrece el SJPA, que permiten garantizar la seguridad de las víctimas son las medidas de protección y las cautelares, las cuales a continuación se desarrollan.

### ***II.1.2. Medidas de protección***

Las medidas de protección son órdenes que brinda el MP, cuya finalidad es garantizar de manera inmediata la seguridad de la denunciante durante la investigación inicial, en la que basta la entrevista con ella para que se realice la predictibilidad del riesgo y puedan emitirse. Estas medidas de protección se encuentran contempladas en el artículo 137 del CNPP, y se permite que, tratándose de víctimas de violencia de género, se impongan además de manera supletoria las órdenes de protección contenidas en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVL).<sup>46</sup>

<sup>45</sup> OEA, Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres, artículo 7.

<sup>46</sup> Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de febrero de 2007; artículo 59 Bis, Frac. XIII.

De estas medidas de protección, las contenidas en las tres primeras fracciones del artículo 137 del CNPP consistentes en [i] la prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima u ofendido, [ii] limitación para acercarse o asistir al domicilio de la víctima u ofendido o lugares que frecuente y, [iii] la separación inmediata del domicilio, son efectivas cuando el agresor y su víctima habitan el mismo domicilio, cuando tienen una relación cercana por motivos familiares o sentimentales, cuando el agresor tiene bien identificado el domicilio y lugares que frecuenta la víctima o, incluso, cuando por motivos laborales, educativos o religiosos frecuentan los mismos sitios.

La imposición de este tipo de medidas de protección la realiza el MP, y surten efectos de manera inmediata; sin embargo, en un plazo no mayor a cinco días debe generarse una audiencia ante la autoridad jurisdiccional de control, en la cual habrá de debatirse si se ratifica o no la medida de protección impuesta; esto surge porque al ser actos de molestia que impactan de manera directa con derechos fundamentales como la libertad deambulatoria y el derecho a la vivienda, debe ser sometido a un control judicial para determinar la proporcionalidad y racionalidad en la afectación de los derechos. Si se ratifican, continúan por la temporalidad común para las medidas de protección; en caso de ratificarse se levantan las medidas de protección impuestas.<sup>47</sup>

Por cuanto hace a las restantes medidas de protección, estas no requieren de un control judicial, basta su imposición por parte del MP; sin embargo, también resultan útiles, pues se tratan de la entrega inmediata de los objetos y documentos personales de las víctimas, la protección, vigilancia y auxilio policial para las víctimas, también la posibilidad de ingresarlas a un albergue y el reingreso a su domicilio cuando ya no exista riesgo.

La idoneidad de las medidas de protección que habrán de imponerse, tiene que ver con la situación de riesgo que en el caso en concreto se pretende neutralizar, lo cual puede lograrse con una o varias medidas de protección en conjunto.

La temporalidad de las medidas de protección es de 60 días que pueden ser prorrogables por 30 días más, es decir un total de 90 días;<sup>48</sup> esta temporalidad parte de la lógica de que, si las denunciadas se encuentran en riesgo, entonces la indagatoria ministerial requiere premura, por lo que se estima un

<sup>47</sup> Código Nacional de Procedimientos Penales, artículo 137.

<sup>48</sup> *Ibid.*, artículo 139.

tiempo adecuado para la práctica de actos urgentes y que el MP ejercite la acción penal y, apuesta por la imposición de una medida cautelar; sin embargo, el tiempo de protección resulta insuficiente en casos en los que existe una dilación innecesaria en la investigación inicial, que puede tardar años para la determinación de la indagatoria ministerial.

### ***II.1.3. Medidas cautelares***

A diferencia de las medidas de protección que tienen un carácter ministerial, las medidas cautelares son eminentemente judiciales. Es la autoridad judicial la que, a partir de los principios de legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad, determina la afectación de la esfera jurídica de las personas procesadas a través de la imposición de las medidas cautelares.<sup>49</sup> También se distinguen por su temporalidad, pues las medidas cautelares tienen vigencia durante la tramitación del proceso, pudiendo modificarse o sustituirse si llegan a variar las circunstancias que motivaron su imposición.

Las medidas cautelares que pueden imponerse en el proceso penal mexicano se encuentran enlistadas en el artículo 155 del CNPP, algunas de ellas, están enfocadas en neutralizar el riesgo para las denunciante, con la finalidad de garantizar su seguridad en el transcurso del proceso; tales como [i] la prohibición de concurrir a determinadas reuniones o acercarse a ciertos lugares, [ii] la prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas, [iii] la separación inmediata del domicilio, así como [iv] la prisión preventiva.

Es importante señalar que, a partir de una reforma constitucional de diciembre de 2025, el delito de violación se incluyó en el listado de ilícitos que ameritan prisión preventiva oficiosa,<sup>50</sup> con lo cual se pierde de vista los principios de excepcionalidad y mínima intervención. En los demás ilícitos de carácter sexual, el parámetro debe ser casuístico, debiendo garantizar en cada caso en concreto la seguridad de las denunciante en el transcurso del proceso, lo que puede ser, o no, a través del encarcelamiento preventivo.

La imposición de medidas de protección y medidas cautelares tiene la intención de inhibir la posibilidad de que los agresores, su defensa o las familias

<sup>49</sup> Alfredo Dagdug Kalife, *Manual de Derecho Penal. Teoría y práctica*, p. 858.

<sup>50</sup> Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de prisión preventiva oficiosa.

de estos se acerquen a las denunciante, con la finalidad de lograr a través de la intimidación, ofrecimientos económicos o, inclusive, atentados contra su integridad física y su vida, que no lleguen a juicio y con ello obtener una sentencia absolutoria.<sup>51</sup>

#### ***II.1.4. Asesoría Jurídica técnica y adecuada para denunciante de delitos contra la libertad y la seguridad sexual***

Una de las principales razones por las cuales las denunciante de violencia de género no tienen acceso a la justicia, es porque desconocen el desarrollo del procedimiento, los plazos y formas que deben seguirse, por ello la figura de la asesoría jurídica debe atenderse como uno de sus derechos fundamentales que, al igual que el derecho de defensa de la persona imputada, debe garantizarse en todas y cada una de las etapas del procedimiento.

Tanto la asesoría jurídica como el derecho de defensa deben garantizarse, tomando en cuenta sus aspectos formal y material. Por cuanto hace al aspecto formal, la persona encargada de brindar asesoría jurídica debe contar con licenciatura en derecho y cédula profesional legalmente expedida, y en el aspecto material, quien brinde dicha asesoría debe contar con conocimientos sólidos en derecho penal, procesal penal, derechos humanos y perspectiva de género al menos, en aras de garantizar una adecuada representación de los derechos de las denunciante desde la sede ministerial, por lo que resulta absurdo escuchar en audiencia a quienes se encuentran en este carácter adherirse a peticiones del MP, aún y cuando estas no son favorables para sus representadas.

Para efecto de que se pueda vigilar el estricto cumplimiento de los derechos de las denunciante, en todos los casos se debe nombrar profesional del derecho que brinde asesoría jurídica especializada en género, a través de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, cuando no cuenten con recursos para contratar servicios de asesoría particular. De acuerdo a lo que dispone el artículo 20 Constitucional fracción VII, en correspondencia con el artículo 109 fracción VII del CNPP este nombramiento debiera ser de carácter oficioso y, una vez que sea designado, la denunciante podría hacer su nombramiento de manera formal.

<sup>51</sup> Este tipo de prácticas se vende como una “estrategia de litigación”. En 2013, durante un diplomado de SJPA impartido en la Universidad Autónoma Metropolitana, uno de los expositores certificado en dicho sistema, promovió en plena clase, la intimidación de las denunciante para obstaculizar su comparecencia al juicio y así ganar el caso. Precisamente hizo referencia a un caso de violación.

Ahora bien, con la finalidad de que el derecho de asesoría jurídica para las víctimas de violencia sexual no se convierta en un mero formalismo, se proponen a continuación diversas directrices para garantizar la materialidad de este derecho.

Durante la investigación inicial, el personal encargado de la asesoría jurídica de las víctimas, puede proponer actos de investigación y solicitar las audiencias referentes a vigilar las omisiones del MP, asimismo estaría al pendiente de los avances de la investigación para informar a las víctimas al respecto.

Asimismo, la persona asesora jurídica tiene la obligación de que el sistema de justicia penal sea asequible a las denunciantes; las personas que se encarguen de representar los derechos de las víctimas, deben garantizar que éstas tenga conocimiento de todas y cada una de las etapas del proceso, los pasos a seguir para que tengan acceso a la justicia, la importancia de someterse a las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos y de su presencia durante la tramitación del proceso.

Es necesario que la actuación de quien brinde la asesoría jurídica sea activa, además de impugnar las determinaciones de archivo temporal, no ejercicio de la acción penal y abstención de investigar, deben vigilar que la autoridad ministerial actúe conforme al marco jurídico nacional e internacional protector de los derechos humanos de las mujeres y de acuerdo a los protocolos en materia de violencia de género, asimismo que los tiempos de la indagatoria sean los estrictamente necesarios.

La asesoría jurídica también consiste en coadyuvar para que se cumpla con la carga probatoria, se acrediten los extremos de la acusación; así como la procedencia y monto de la reparación del daño.

### ***II.1.5. Control judicial de las omisiones del agente del MP***

Si bien es cierto el único medio de impugnación que prevé el CNPP para la investigación inicial es el previsto en el artículo 258, el cual no establece dentro de sus hipótesis de procedencia las omisiones del MP, de la interpretación sistemática de los artículos 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el artículo 20 apartado C fracción VII Constitucional y 109 fracción XXI del CNPP, se deriva que las denunciantes cuentan con el derecho de impugnar omisiones del MP en torno a paralizar o suspender la investigación, la negativa de práctica de diligencias o actos de investigación, por lo que es

válido que se ejerza un control judicial con respecto de actos u omisiones del MP, que tengan como efecto la obstaculización del acceso a la justicia por parte de las víctimas denunciantes.

El control judicial, permite evitar los abusos del poder del Estado, lo que va más allá de manifestar lo que a su interés convenga o la posibilidad de ser escuchada; sino la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial, para que no sea la misma institución de la que se queja quien resuelva su inconformidad, sino que en audiencia se resuelva lo conducente.<sup>52</sup> La autoridad judicial de control está obligada a tutelar los derechos fundamentales de los sujetos procesales incluso en la investigación inicial.

En muchos casos de delitos de violencia sexual, las investigaciones han quedado suspendidas, sin que se practiquen diligencias mínimas para el esclarecimiento de los hechos, aun y cuando se trata de ilícitos que se persiguen de oficio, lo que al igual que la dilación innecesaria en la integración de la indagatoria ministerial, generan impunidad. De igual modo, las investigaciones de este tipo de hechos se han caracterizado por ser poco exhaustivas, por no practicar de manera inmediata los actos de investigación urgentes, ocasionando la pérdida de material probatorio significativo, lo que se traduce en falta de debida diligencia.<sup>53</sup>

El control judicial, se constituye como un recurso de protección de los derechos de las víctimas de violencia de género ante la falta de debida diligencia de la autoridad ministerial en la fase inicial de la investigación; si bien es cierto, la autoridad judicial no interferirá en la actividad ministerial, pretendiendo regir el curso de la indagatoria o exigir cierto tipo de determinación, sí establecerá plazos para los pronunciamientos y practica de diligencia ministeriales pendientes, exigir que la indagatoria se realice con perspectiva de género y se realicen los ajustes razonables que garanticen el acceso a la justicia de las denunciantes en condiciones de igualdad, alejada de estereotipos y prejuicios de género.

### ***II.1.6. Desahogo del testimonio de las víctimas como prueba anticipada***

La prueba anticipada, es el desahogo de un medio probatorio antes de que dé inicio la audiencia de juicio oral, esto porque las partes consideren que la

<sup>52</sup> José Fernández de Cevallos, *Figuras procesales en el sistema penal acusatorio*, p. 24.

<sup>53</sup> Montoya, *op. cit.*, pp. 149-150.



prueba no estará disponible para la audiencia de debate. Esto se encuentra regulada en los artículos 304 a 306 del CNPP.

En aquellos casos en los que en las denunciantes convergen distintas condiciones de vulnerabilidad, como en el caso de niñas; o bien cuando existan alertas que permitan inferir que no estarán disponibles para la celebración de la audiencia de juicio, tales como que existen motivos afectivos o de parentesco con su agresor, que han sido amenazadas, que existe un riesgo latente para su dignidad, libertad, estabilidad emocional o su vida, es necesario se solicite ante la autoridad judicial el desahogo de la prueba anticipada, lo cual puede solicitarse en cualquier momento del procedimiento, incluso cuando no se tenga identificado al imputado. Es un mecanismo que *ad cautelam*, prevén los artículos 304 a 306 del CNPP, para preservar la información que puede no encontrarse disponible al momento de la celebración del juicio oral y que resulta trascendental para el esclarecimiento de los hechos; que se obtiene cumpliendo los principios de inmediación y contradicción.

### III. Conclusiones

La perspectiva de género es una herramienta teórica y analítica utilizada por el feminismo jurídico para visibilizar, analizar y denunciar diferentes manifestaciones de violencia que aún atentan en contra de los derechos de las mujeres en diversos contextos, incluso el institucional. Gracias a esta PPG podemos concluir que, a pesar de las reformas penales y procesales de los últimos años, al sistema de justicia penal no le interesa proteger, ni garantizar los derechos de las mujeres víctimas de violencia sexual, ya que los cambios sólo son formales. Estas afirmaciones, las hacemos a partir de los siguientes hallazgos:

—En las últimas décadas se han dado importantes reformas legislativas en materia penal para sancionar la violencia sexual en el CPDF. Se ha logrado excluir términos discriminatorios y eliminar soluciones sexistas, como en el estupro; se han adicionado nuevos tipos penales como el acoso, la pederastia; se han incluido nuevas circunstancias que agravan el delito de violación, por ejemplo.

—No obstante, lo anterior, quizá en el afán de cumplir las demandas ciudadanas, existen errores en la construcción de tipos penales como el de

estupro y la violación en contra de personas menores de 18 años que se convierten en generadores de incertidumbre jurídica no sólo para quien se le imputa el hecho, sino también para quien lo denuncia, lo que puede incidir en impunidad, por lo que es importante y urgente su revisión y reforma.

—Es manifiesto el incremento de penas en este tipo de ilícitos, aunque en el plano de la práctica en el proceso penal existen malas prácticas que inciden en la revictimización e impunidad de estos actos que laceran la vida de quienes lo sufren, particularmente niñas y mujeres.

—Aún y cuando la PPG ha sido reconocida en el CNPP, como una herramienta de análisis obligatoria tanto para los agentes del MP, como para los órganos jurisdiccionales, falta un largo camino que recorrer para que se aplicada, a partir de entender a profundidad que utilizarla no significa la defensa a ultranza de las mujeres que denuncian un delito, sino que permite mirar más profunda y ampliamente el panorama de los hechos y los derechos.

—Es en la etapa de investigación inicial en la que se perpetran las mayores vulneraciones a los derechos de las denunciantes de delitos sexuales, por lo que la incorporación de la PPG en la primera fase de la etapa de investigación impacta en: [i] garantizar la protección de las víctimas a través de la imposición de medidas de protección, así como investigar respecto al riesgo para que en el proceso se obtenga una disposición cautelar tendiente a la protección de la esfera jurídica de las víctimas; [ii] garantizar el derecho de asesoría jurídica en su aspecto material, no solo en el aspecto formal; [iii] impugnar ante el juez de control las omisiones del MP en la integración de la indagatoria inicial y [iv] procurar la disponibilidad de los testimonios de las víctimas en la etapa de juicio a través del desahogo de prueba anticipada, lo que inhibirá sentencias absolutorias porque las víctimas no acuden a la etapa de juicio.

## ***Fuentes de consulta***

### ***Bibliográficas***

Azaola, Elena. *El delito de ser mujer*. México, Plaza y Valdés, 1996.

Dagdug, Alfredo. *Manual de Derecho Procesal Penal. Teoría y práctica*. México, INACIPE-UBIJUS, 2021.

- Fernández de Cevallos, José. *Figuras procesales en el sistema penal acusatorio*. México, INACIPE, 2021.
- Ferrajoli, Luigi. *Derecho y garantías. La ley del más débil*. España, Trotta, 2001.
- Facio, Alda. *Cuando el género suena cambios trae (una metodología para el análisis de género del fenómeno legal)*. San José, C.R., ILANUD, 1992.
- Montoya, Abraham. *La investigación ministerial de los delitos de violación. El caso del Centro de Justicia para las Mujeres de Cuautitlán Izcalli*. Tesis de Maestría. UNAM, 2021.
- Pateman, Carol. *El contrato sexual*. Barcelona, Anthropos.
- Pratt, Carla. *Curso básico sobre sistema pena acusatorio*. México, Centro de Estudios Carbonell, 2018.
- Reinserta. *Diagnóstico sobre la percepción de desempeño de la defensoría penal en México*. México, 2020.
- Santillán Ramírez, Iris Rocío. *Violación y culpa*, México, Ubijus, 2013.
- Serret, Estela y Jessica Méndez Mercado. *Sexo, género y feminismo*. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl, Fernando Tenorio Tagle, Alejandro Alagia, Alejandro Sloka. *Manual de derecho penal mexicano. Parte general*, México, Porrúa, 2013.

### Electrónicas

- Durán, Valeria y Ami Sosa. “Violación un crimen impune”. México, *Mexicanos contra la corrupción*, 23 de noviembre de 2023. <https://contralacorrupcion.mx/violacion-un-crimen-impune/>
- Gobierno de México. “Trabajadores dedicados la prostitución”. México, *Data México*, 2024. <https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/occupation/trabajadores-dedicados-a-la-prostitucion> (consultada el 20 de diciembre de 2024).
- Secretaría de Salud. “Registro de Nacimientos (2024)”. *Gobierno de México*. [http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/da\\_nacimientos\\_gobmx.html](http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/da_nacimientos_gobmx.html) / (consultada el 27 de junio de 2025).

### Hemerográficas

- INEGI. “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2024”. Comunicado de prensa 562/24, México, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, 19 de septiembre de 2024.

### Jurisprudencias

- Acceso a la justicia en condiciones de igualdad. Elementos para juzgar con perspectiva de género, Jurisprudencia, 2011430. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Primera Sala, Décima Época, t. II, Libro 29, abril de 2016, p. 836.
- CIDH. Situación de los derechos humanos de la mujer en Ciudad Juárez, México: El derecho a no ser objeto de violencia y discriminación. OEA/SER L/VII.117, Doc. 1,

7 de marzo del 2003. <https://www.cidh.org/annualrep/2002sp/cap.vi.juarez.htm> (consultada febrero del 2025).

Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, párrafo 258.

Corte IDH. *Caso mujeres víctimas de violencia sexual en Atenco vs México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia de 28 de noviembre del 2018.

Juzgar con perspectiva de género. El sentido de la sentencia en un juicio penal que involucra a integrantes de grupos vulnerables, no depende de la sola presencia de éstos, sino el resultado del estudio completo y racional del material probatorio que lo justifique. Tesis aislada, 2030591. *Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, II, 20 de junio de 2025, p. 71.

Tesis aislada, 309767. *Semanario Judicial de la Federación*. Quinta Época, T. LXI, agosto de 1939, p. 1633.

## **Legislación**

Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado el 5 de marzo del 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 16 de diciembre de 2024.

Código Penal del Distrito Federal, publicado el 16 de julio de 2002 en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*; última reforma publicada el 12 de diciembre de 2024.

Código Penal Federal (antes: Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal), publicado el 14 de agosto de 1931 en el *Diario Oficial de la Federación*; reforma publicada el 23 de marzo de 2007.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 5 de febrero de 1917 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 15 de noviembre de 2024.

Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres, publicada el 6 de septiembre de 1994, por la Organización de los Estados Americanos.

Convención sobre los Derechos del Niño. Publicada en la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, resolución 44/25.

Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de prisión preventiva oficiosa, publicado el 31 de diciembre de 2024 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada el 1 de febrero de 2007 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 16 de febrero de 2024.

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, publicada el 2 de agosto de 2006 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 29 de diciembre de 2023.

Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a víctimas de estos delitos, publicado el 14 de junio de 2012 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 7 de junio de 2024.

Ley para la Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas de los Delitos en Materia de Trata de Personas de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 16 de febrero de 2021.

Ley para la Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas de los delitos en Materia de Trata de Personas del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 13 de marzo de 2014.



# Los atavismos jurídicos y la implementación de la perspectiva de género en sede judicial

Arturo Sotelo Gutiérrez\*

## **Resumen:**

Los avances en el reconocimiento de los derechos de las mujeres en los sistemas universales, regionales y nacionales no están exentos de impedimentos, rezagos y hasta retrocesos, nombrados en este texto como “atavismos”. Un ámbito en el que puede observarse este tipo de dinámicas es en la impartición de justicia constitucional a partir del rastreo del término “perspectiva de género”. Este texto da cuenta del caso mexicano y analiza las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a fin de identificar los argumentos que las partes e instancias inferiores utilizan, los cuales afirman o niegan la aplicación de la perspectiva de género en cada caso concreto.

## **Abstract:**

*Progress in recognizing women's rights within universal, regional, and national systems is not without its obstacles, setbacks, and even regressions, referred to in this text as “atavisms”. One area where this type of dynamic can be observed is in the administration of constitutional justice, based on the tracking of the term “gender perspective”. This text examines the Mexican case and analyzes the rulings of the Supreme Court of Justice of the Nation to identify the arguments used by the parties and lower courts, which either affirm or deny the application of a gender perspective in each specific case.*

**Sumario:** Introducción / I. Derecho y cambio social / II. Atavismos en sede judicial / III. Conclusiones / Fuentes de consulta

\* Doctor en Ciencias Sociales por la UAM, Profesor-Investigador del Departamento de Derecho de la UAM-A., y Defensor Adjunto en la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UAM.

## Introducción

En la obra de *El origen de las especies*, Chales Darwin hace referencia al término reversión (o atavismo), como una figura usada por los naturalistas de su época. Con ese término se intentaba explicar que ciertas especies evolucionadas (variedades domésticas) al ser regresadas a su contexto salvaje recuperaban ciertos rasgos que sus antepasados habían perdido poco a poco. Darwin afirma que la evolución, al ser un proceso gradual, implica la incompatibilidad de la especie con su ambiente original si se le coloca de golpe en él.<sup>1</sup> Por su parte, Darwin planeaba el término de *variación evolutiva*<sup>2</sup> para dar cuenta de aquellos cambios que tienen la característica de ser lentos pero irreversibles.

El dilema se plantea de la siguiente manera: 1) los cambios son superficiales y, siempre que las condiciones sean propicias, los elementos iniciales se volverán a presentar de manera inmediata, o bien; 2) los cambios en las especies que se dan gradualmente no pueden regresar a su estado original de manera abrupta. El presente texto se sirve de este contrapunto como una herramienta analítica.

La metáfora del atavismo ha sido utilizada con otros fines en las ciencias sociales que este autor no comparte,<sup>3</sup> no obstante advierto su utilidad para denotar un fenómeno argumentativo que cumple con las siguientes características: el atavismo alude a la conformación originaria que se encuentra siempre latente dentro de la propia entidad y al estar en un contexto específico siempre regresará incluso de manera intempestiva a reclamar su lugar.

Los avances en el sistema universal de los derechos humanos, así como en el ámbito Interamericano han configurado el entorno normativo nacional de

<sup>1</sup> “Habiendo aludido a la cuestión de la reversión, debo referirme a una afirmación hecha frecuentemente por los naturalistas, o sea, que las variedades domésticas, cuando pasan de nuevo al estado salvaje, vuelven graduales, pero invariablemente, a los caracteres de su tronco primitivo. De aquí se ha argüido que no pueden sacarse deducciones de las razas domésticas para las especies en estado natural. En vano me he esforzado en descubrir con qué hechos decisivos se ha formulado tan frecuente y tan osadamente la afirmación anterior. Sería muy difícil probar su verdad: podemos con seguridad sacar la conclusión de que muchísimas de las variedades domésticas más marcadas no podrían quizá vivir en estado salvaje”. Charles Darwin, *El origen de las especies*.

<sup>2</sup> “¿Por qué la Naturaleza no ha dado un salto brusco de conformación a conformación? Según la teoría de la selección natural, podemos comprender claramente por qué no lo hace, pues la selección natural obra solamente aprovechando pequeñas variaciones sucesivas; no puede dar nunca un gran salto brusco, sino que tiene que adelantar por pasos pequeños y seguros, aunque sean lentos”. *Ibid.*, p. 168.

<sup>3</sup> Cesare Lombroso, *El delito. Sus causas y remedios*.



tal forma que surgió la necesidad de incorporar nuevas formas al quehacer del derecho. Términos como bloque de constitucionalidad, principio pro persona y Perspectiva de Género (PEG) son solo algunos de los nuevos elementos con los que la justicia mexicana debe operar desde hace más de una década.

En particular la PEG ha sido objeto de esfuerzos para su impulso y aceptación por parte del Poder Judicial de la Federación: la publicación de la primera y segunda versión de un protocolo para juzgar con PEG, capacitaciones, eventos, otras publicaciones, etcétera. En ese contexto vale la pena preguntar: ¿cuáles han sido los argumentos que impiden la institucionalización de la PEG en la función jurisdiccional en México?

Una posible respuesta es plantear que la preeminencia de las formas del derecho, por sobre su sustancia, es la causa. Los saberes jurídicos estimados a prueba de error para la resolución de casos, sus argumentos tradicionales, principios jerárquicos y sus salidas estandarizadas a los conflictos han retrasado la adopción de la PEG en la práctica judicial. El trabajo de investigación propone que, ante cualquier caso en el que se advierta una injusticia en contra de las mujeres por el hecho de ser mujeres (injusticia de género), además de ser posible la identificación de un estereotipo negativo, es posible identificar las figuras jurídicas atávicas, cuyo funcionamiento resulta incompatible con los tiempos presentes, y redundan en un no acceso a la justicia efectivo para las mujeres.

El estudio alcanza 61 casos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se encuentran registrados con el término “perspectiva de género”. Se analiza el uso de figuras atávicas del derecho para oponerse a la PEG en la administración de justicia tales como: igualdad, seguridad jurídica, protección reforzada, formalismo e *in dubio pro reo*.

## ***I. Derecho y cambio social***

Desde un nivel de análisis abstracto, la forma de ley es referida a sus dinámicas de entropía. Es decir, en una forma de entendimiento según la cual el derecho genuino es aquel que no cambia o cuyos cambios son mínimos y los problemas sociales han de ser resueltos desde formas regulares de la propia disciplina del derecho.<sup>4</sup> Los cambios sociales son difícilmente asimilables por

<sup>4</sup> José Ramón Cossío, llama a este fenómeno la “ceguera del taller”, en la que se piensa que cada

las vías institucionales del derecho en donde convergen factores como el tiempo e intensidad de los cambios.

La forma del derecho, al ser considerada como fija, brinda una sensación de certeza que en ocasiones se presenta como un fin en sí misma. Brinda en un mundo lleno de cambios y variaciones una serie de certezas, ayuda a estabilizar el sentido de las acciones humanas, reduce la complejidad de su entendimiento. Niklas Luhmann señala que “las normas jurídicas constituyen un entramado de expectativas simbólicamente generalizadas...<sup>5</sup> en el intento de prepararse, al menos a nivel de las expectativas ante un futuro incierto...<sup>6</sup> se puede estar más o menos seguro de que en todos los cambios jurídicos se respetarán los derechos ya adquiridos”.<sup>7</sup> El costo, nos dice el autor de esta forma de entender la función del derecho, es que se atiende más a un futuro calculado que a un futuro socialmente diferente, quizá mejor. Y por supuesto, queda siempre la advertencia desde el pensamiento de Luhmann de que los sistemas (de conocimiento o sociales) que se cierran pierden poco a poco la vida y terminan por desaparecer.<sup>8</sup>

El autor, Jaime del Arenal Fenochio en su estudio denominado “¿Un derecho sin estado? La herencia romana en los siglos medievales”,<sup>9</sup> sostiene que es solo en la época contemporánea de los últimos dos siglos que el derecho se cerró a otras formas de intervención en contra de los retos que se le presentan. El largo aliento que trazaron los cambios en la época del auge del derecho romano cuya centralidad era indudable y sus derivaciones sin figura central en el periodo feudal desvían la atención sobre que las figuras similares al Estado son las que hacen del derecho una forma clausurada a los aportes de otras formas de saberes.

disciplina de conocimiento es autosuficiente. José R. Cossío, “Los problemas nacionales y la Suprema Corte”.

<sup>5</sup> Niklas Luhmann, *El derecho de la sociedad*, p. 186.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 187.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 199.

<sup>8</sup> Luhmann afirma que “ningún sistema puede evolucionar a partir de sí mismo”, esta frase refiere a que los cambios en los sistemas, como podría ser considerado el sistema jurídico, siempre tendrán que reconocer que los cambios, al menos en su origen no formaban parte de ellos, es decir provienen del exterior, de su entorno. El sistema del derecho para poder sobrevivir ha de asimilar parte de ese entorno, en este caso social que le empuja a implementar un cambio. Uno de los puntos centrales de la problemática es cómo el sistema jurídico con una estructura que pretende tener respuestas a todos sus problemas, puede implementar los cambios sociales que le vienen de fuera. Luhmann, Niklas, *Introducción a la teoría de sistemas*, p. 127.

<sup>9</sup> José del Arenal Fenochio, “¿Un derecho sin Estado? La herencia romana en los siglos medievales”.

Es la etapa del siglo XIX en Europa en la que se crea la idea de que el derecho “desde siempre” ha tenido una forma fija e invariable y es justamente en ese mismo periodo cuando la legislación que se codifica en esos años, de manera explícita y sistemática limita y niega derechos a las mujeres. La autora Carol Smart afirma que: “El siglo XIX es de particular importancia para mi análisis del derecho en tanto marca el punto culminante de exclusión jurídica de la mujer fuera de la sociedad civil y encierra el momento en el que el derecho escrito comienza a inscribir, de manera cada vez más detallada, la incapacidad de la mujer”.<sup>10</sup> La idea de la inmutabilidad del derecho es una lectura decimonónica que reinterpreta a conveniencia las instituciones latinas y medievales con la finalidad de sellar a partir de ese momento el derecho que ha influido hasta nuestros días en las normas y prácticas normativas de discriminación en contra de las mujeres.

Eduardo Novoa<sup>11</sup> atribuye al origen europeo y su carácter liberal-individualista la persistencia de estas características en el derecho latinoamericano contemporáneo. La ideología detrás del “derecho tradicional”, nos dice Novoa, es que la ley es siempre buena y por tanto ha de ser inmutable, perpetua. Los peligros del cambio advierten del riesgo de que al transformar el derecho para adecuarlo a nuevas realidades sociales ya no sea un derecho respetable en sus formas. La separación ficticia del derecho de la ética y la economía liberal oculta el modelo social en el cual se consolidó esta forma de entender el derecho en el siglo XIX. El individualismo imperante de aquella época exaltó la certeza de sus procedimientos y vio con recelo cualquier intento de intervención a un derecho (propiedad privada, por ejemplo) aunque se justifique con el beneficio social. El autor asegura que la dificultad del cambio es por tres vías: 1) la idea metafísica del derecho como separado de la realidad social, 2) la dificultad de aplicar cambios progresistas que requieren de recursos económicos extraordinarios y 3) la forma de la ley misma con su generalidad y su abstracción.

Elisa Speckman<sup>12</sup> plantea la idea de que en determinadas circunstancias el desfase entre realidad y derecho que se niega a cambiar se hace más pronun-

<sup>10</sup> Carol Smart, “La teoría feminista y el discurso jurídico”. *El derecho en el género y el género en el derecho*, p. 44.

<sup>11</sup> Eduardo Novoa Monreal, *El derecho como obstáculo al cambio social*.

<sup>12</sup> Elisa Speckman Guerra, “La obra del legislador y el peso de los hechos. El derecho ante el cambio social y la sociedad ante el cambio jurídico. Algunos ejemplos (siglos XIX y XX)”.

ciado. Los efectos que esa diferencia provoca, afirma Speckman, pueden ser de tres tipos: 1) el derecho que no cambia se diluye y deja de tener impacto en la realidad, 2) se presenten nuevos ánimos y diferentes interpretaciones ante el mismo derecho y 3) la incursión de algunas nuevas formas jurídicas en el derecho que en su conjunto se niega a cambiar. Sobre esta última variante es que este trabajo tiene lugar.

Para centrar el debate es oportuno mostrar que las explicaciones sobre el tema de derecho y cambio social, transitan en tres ejes: 1) el derecho es una fuerza conservadora o una fuerza de cambio, 2) el derecho no puede hacer nada frente a la realidad social que le resulta ajena o 3) el derecho sí puede fungir como un instrumento para el cambio o para forzar a la conservación.<sup>13</sup>

De manera general, se reconoce a las teorías feministas como nuevas formas de mirar viejos problemas. Todos aquellos aspectos que parecieran ser ajenos a lo social, ajenos a la voluntad política de las sociedades se exponen como arreglos ventajosos y dominantes disfrazados de “lo humano”, que solo han beneficiado a los hombres. La autora, Alba Carosio lo expone de la siguiente manera:

La teoría feminista pone al descubierto todas aquellas estructuras y mecanismos ideológicos que reproducen la discriminación o exclusión de las mujeres de los diferentes ámbitos de la sociedad, con lo cual ilumina las bases mismas de la dominación-opresión. Ha venido aportando una visión crítica fundamental frente al conocimiento que se propone como universal, pero que es simplemente hegemónico, por androcéntrico, etnocéntrico, eurocéntrico y negador de las otras miradas y realidades, es decir, sin alternativas. Como todas las teorías críticas, los compromisos del feminismo no terminan en el diagnóstico crítico de la realidad sino en la acción política, por ser el lugar en el que convergen las teorías críticas. Un aporte feminista ha sido llevar al espacio público temas que se han considerado exclusivos del espacio privado (planificación familiar, aborto, violencia doméstica, etcétera), ensanchando de este modo el ámbito de la política, llevándola de lo cotidiano y personal e impulsando su transformación.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Luciano Tomassini, “Derecho y cambio social en América Latina”.

<sup>14</sup> Alba Carosio, *Feminismo y cambio social en América Latina y el Caribe*.

El movimiento feminista, en México tiene ya un largo camino recorrido, desde las movilizaciones por el derecho al voto, hasta sus años de consolidación a partir de los años 70 del siglo XX.<sup>15</sup> En esta etapa, los 70, el movimiento se caracteriza por que las mujeres que lo integran son “jóvenes urbanas de clase media universitaria”,<sup>16</sup> con manifestaciones escasas sin acompañamiento social, como retomar el día de la madre como fecha de movilización.<sup>17</sup> En aquellos años se formaron pequeños grupos o colectivos que lograron tener primeras señales de incidencia en el poder ejecutivo.

En la década de los 80, aquel feminismo ilustrado escaso se dirige hacia sectores de mujeres más numerosos, como mujeres obreras y campesinas. La dinámica de la protesta se dirige hacia el asistencialismo bajo el formato de las organizaciones no gubernamentales, que acogen causas sociales y laborales (sindicato de costureras a partir del temblor de 1985), y cuya existencia se financió bajo esquemas de filantropía y recursos extranjeros.<sup>18</sup> Ya desde la década anterior, pero con mayor fuerza en los 90, las universidades comenzaron a abrir centros de estudios de género (UAM, UNAM, COLMEX, ENAH).

En materia jurídica, a lo largo de esas décadas, el Estado mexicano, sin mucho compromiso o estructura institucional que respondiera a esos compromisos, fue firmando tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos. Se destacan principalmente la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en 1981 y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará” en 1998. En el ámbito de la legislación nacional, como resultado de las labores de lucha, movilizaciones e incidencia política en la primera década del siglo XXI, fueron aprobadas la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en 2006 y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en 2006.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en las últimas dos décadas ha dictado cuatro sentencias contra México por violaciones graves a los derechos humanos de las mujeres. Las sentencias son: Caso González y otras

<sup>15</sup> Consulte los siguientes textos: Marta Lamas, “El feminismo mexicano y la lucha por legalizar el aborto”; Ana Lau, “El nuevo movimiento feminista mexicano a finales del milenio”, p. 14; Luz Álvarez Enríquez, “Mujeres y ciudadanía en la Ciudad de México: la intervención del movimiento feminista en el ámbito público”.

<sup>16</sup> Lau, *op. cit.*, p. 14.

<sup>17</sup> Marta Lamas, “El feminismo mexicano y la lucha por legalizar el aborto”.

<sup>18</sup> Eli Bartra, “Tres décadas de neofeminismo en México”, p. 67.

(Campo Algodonero) de 2009; Fernández Ortega y otros de 2010; Rosendo Cantú y otra de 2010; Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco de 2018 y Digna Ochoa y familiares de 2021. Es en este contexto que se propone el análisis de los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la expectativa de mostrar el panorama de ese proceso de incursión de las categorías y formas de análisis feministas en la impartición de justicia para dar cuenta del proceso de sus avances y resistencias de frente al “derecho tradicional”.

Ya bajo ese parámetro, en materia del análisis de las resoluciones judiciales atravesadas por la categoría discursiva de *perspectiva de género* se lanza una explicación preliminar de que el feminismo al incursionar dentro de las instituciones judiciales ha permeado en su presentación y tiene el potencial de incidir como una fuerza de cambio que se debate siempre contra una fuerza conservadora (del derecho tradicional).

## ***II. Atavismos en sede judicial***

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) es un referente innegable por la emisión de criterios obligatorios para todos los jueces y juezas del país, así como también por ser la principal institución pública que ha impulsado la PEG en México. De ahí que sus sentencias sean pertinentes para construir una noción sobre qué elementos jurídicos impiden la aplicación de la PEG en nuestro país.

El buscador de sentencias de la SCJN reporta que a la fecha se han emitido, desde ese órgano de justicia, 61 sentencias con el criterio de búsqueda de “perspectiva de género”. De ese archivo de investigación se hará un rastreo de las figuras jurídicas atávicas que conserven, modifiquen o no se apliquen en esas resoluciones. Para ello, es necesaria la elaboración de un instrumento con base en los aportes de las profesoras Katharine Bartlett, Carol Smart y Encarna Bodelón.

La profesora Katharine Bartlett propuso tres grandes rubros para entender las relaciones del derecho y las mujeres desde su perspectiva:

- 1) Pregunta por la mujer. Hace referencia a un mecanismo de sustitución de componentes en los que puede encontrarse la carga indebida de la ley a partir de invertir el destinatario de la norma tradicional con para-

digma masculino, a una destinataria mujer. La pregunta base es “¿las mujeres han sido dejadas fuera de consideración [de la ley]?”.<sup>19</sup>

- 2) Razonamiento práctico feminista. Consiste en abrir las posibilidades de solución a distintas problemáticas en el ámbito del derecho, abandonando la tradición dicotómica de una razón o una prueba sobre otra sino bajo condiciones de integración. No se niega el uso de las reglas pero sí se propone que “no existen razones *a priori* que impidan ser persuadida de que un hecho que aparenta ser insignificante es importante”.<sup>20</sup>
- 3) Aumento de conciencia. Hace referencia a la dinámica de aprendizaje que el feminismo debe adoptar. Los fracasos jurídicos individuales se traducen en experiencias colectivas que pueden replantear argumentaciones jurídicas hacia el futuro. Los testimonios de víctimas que deciden compartir públicamente sus experiencias han servido para incorporar sus experiencias en la formación de las abogadas y los conceptos que utilizan en sus litigios.

Por su parte, la investigadora Carol Smart se formula una pregunta en dos vías “¿cómo opera el género dentro del derecho y cómo opera el derecho para producir género?”.<sup>21</sup> Al hacer este planteamiento se hace referencia a que el derecho es alimentado desde nociones externas a la disciplina que traen cargas de género y a su vez que el derecho por sí mismo es productor y exportador de sus propias categorías que tienen carga de género. El término utilizado por Smart, *black letter law*,<sup>22</sup> hace referencia a normas supuestamente unívocas que son aplicables de manera inmediata, sin reparar en el contexto en el que se intenta aplicar.<sup>23</sup> La versión de una “ley en letras negras” coincide con las ideas de inmutabilidad y eternidad de la ley desde su concepción tradicional, antes referida.

<sup>19</sup> Katharine T. Bartlett, “Métodos jurídicos feministas”. *Métodos feministas en el derecho. Aproximaciones críticas a la jurisprudencia peruana*, p. 32.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>21</sup> Carol Smart, “La teoría feminista y el discurso jurídico”, p. 40.

<sup>22</sup> *Ibid.* p. 32.

<sup>23</sup> En una nota de traducción se apunta que la *black letter law* “indica que el derecho es visto como un conjunto de reglas sumamente estrictas, cuya comprensión es posible mediante la simple lectura e interpretación de su lógica interna. Esta postura no atiende al contexto social, clase social, el género de los jueces y legisladores ni al modo en que las personas utilizan realmente el derecho, entre otras variables”. *Id.*

La forma de enfrentarse ante ese tipo de ley es entender que el derecho no ha de ser, ni histórica ni conceptualmente, un instrumento exclusivo de dominación del patriarcado, sino que el devenir ha mostrado que es más parecido a un espacio de disputa, que se resiste, se negocia o se conquista por parte de los movimientos feministas.

El análisis realizado a las resoluciones de la SCJN en materia de perspectiva de género sugiere un tratamiento de fragmentos de un mapa, como lo propuso la profesora Encarna Bodelón,<sup>24</sup> que al colocarse unidos destacando las figuras atávicas del derecho y las fisuras, se puede destacar el papel de la perspectiva de género en el marcado una ruta crítica del origen, presente y trayectoria de lo que se continuará decidiendo en los próximos años sobre estos temas.

## II.1. Construcción del archivo

A la fecha del 29 de agosto de 2021, la página electrónica de la SCJN de Consulta Temática<sup>25</sup> arroja el resultado de 61 registros de asuntos a partir de la entrada “perspectiva de género”. Se determinó que la consulta en esta base de datos era de mayor alcance porque el registro es por caso y son consultables las resoluciones íntegras y no como en el *Semanario Judicial de la Federación* donde se muestran las “tesis” como el formato que hasta hace poco predominaba en el sistema judicial mexicano. Las “tesis” son de publicación optativa para los órganos de justicia, pueden publicar tanto la SCJN, como los Tribunales Colegiados de Circuito, pueden omitir la publicación de criterios de varios casos o pueden publicarse tres, cuatro o más desde un solo caso. Su formato de exposición es breve, normalmente no más de una página. *El Semanario Judicial de la Federación* a la fecha, 128 reflejaban resultados de los cuales solo 10 son de carácter obligatorio.<sup>26</sup>

En el caso de la consulta temática se depende solo de la forma de registro el rubro denominado “Tema” que es llenado a partir de descripciones someras por los propios operadores de los Tribunales. La consulta solo abarca las resoluciones dictadas por las distintas instancias de la SCJN. De cualquier

<sup>24</sup> Encarna Bodelón, *Violencia de género y las respuestas de los sistemas penales*.

<sup>25</sup> SCJN, “Consulta Temática”.

<sup>26</sup> SCJN, “Buscador de tesis y jurisprudencia”.



forma, existe el riesgo de que no se hubieren registrado con los términos de “perspectiva de género” y que, materialmente, sí se pueda contener argumentos dentro de las resoluciones sobre dicho enfoque que el buscador no reporte.

De los 61 casos contenidos en el módulo de consulta electrónica, casos no cuentan con resolución, dando como resultado un universo de 40 sentencias analizadas. En tales circunstancias se muestra el resultado de los hallazgos de atavismo en primer lugar para después desarrollar un apartado sobre algunas fisuras a esas resistencias del derecho tradicional.

## II.2. Atavismos jurídicos contra la PEG

Los casos mostrados, independientemente de su resultado tienen como fin último extraer los argumentos jurídicos utilizados para negar o resistir el reconocimiento de los derechos de las mujeres y la aplicabilidad de la perspectiva de género en su acceso a la justicia. Los argumentos pueden haber sido utilizados por las partes del juicio, una instancia menor (Juzgado, Sala o Tribunal Colegiado) o la propia SCJN.

Cuadro 1. Catálogo de Atavismos

Institución jurídica	Número de casos encontrados
Seguridad jurídica	15
Igualdad (formal)	9
Formalismo	5
In dubio pro reo	5
Protección reforzada	5

Cuadro de elaboración propia con información de SCJN.

### II.2.1. Seguridad Jurídica

En este atavismo se destacan las supuestas virtudes intrínsecas de la ley. Su neutralidad, su inamovilidad, su impermeabilidad. Se oculta la ventaja y sexismo con el que han sido construidas todas las disposiciones normativas. Su forma de referencia más clásica es: *la ley es dura, pero es la ley*. Tal vez se reconozca entre líneas que puede o no existir una injusticia, pero que sería

más injusto dañar a todo el sistema jurídico si se quebranta la aplicación de la ley. La seguridad jurídica desde esta óptica atiende a la aplicación de reglas (no de principios) en donde si la ley no hace distinción, la aplicación de la ley tampoco tiene por qué hacerlo. Su punto elemental es oponerse a la aplicación de un derecho que se argumente por excepción.

**Cuadro 2. Seguridad Jurídica**

<b>Instancia</b>	<b>Caso</b>	<b>Tema</b>	<b>Atavismo</b>
1ª Sala	SEFA <sup>27</sup> 86/2011	Reparación del daño por violencia de género.	Si la sentencia no lo previó no procede la reparación.
1ª Sala	SEFA 87/2011	Reparación del daño por violencia de género.	Si la sentencia no lo previó no procede la reparación.
1ª Sala	CC 14/2016	Omisión legislativa en materia de violencia de género ante un veto.	División de poderes y democracia.
1ª Sala	SEFA 250/2016	Delito de feminicidio.	Adecuación penal (mínima) al homicidio.
1ª Sala	RI 411/2016	Agravantes en homicidio de una mujer.	No aplicación de PEG si no hay concordancia con la sentencia.
1ª Sala	ADR 2790/2016	Pensión alimenticia retroactiva.	No es legal atender reclamos que tuvieron que presentarse en su momento oportuno.
1ª Sala	ADR 3286/2016	Pensión alimenticia.	La ley marca que solo hay derecho a pensión cuando se acredita una "necesidad manifiesta".
2ª Sala	RI 522/2017	Aprovechamiento de tierra comunal.	Respeto al derecho de propiedad ejidal de los hombres, no hay preferencia por tratarse de una Unidad agrícola de mujeres.
2ª Sala	ADR 5081/2017	Pensión de viudez.	Si la pensionada entra en concubinato o matrimonio se cancela la pensión.
1ª Sala	ADR 7470/2017	Pensión compensatoria.	El cuidado del hogar y de los hijos debe ser preponderante y prioritaria.

<sup>27</sup> En los cuadros de información se utilizan las siguientes abreviaturas: SEFA: Solicitud de Ejercicio de la Facultad de Atracción, RI: Recurso de Inconformidad, CT: Contradicción de Tesis, CC:

2ª Sala	CT 318/2018	Despido por embarazo.	La renuncia firmada cancela los derechos de la trabajadora.
1ª Sala	ADR 2663/2018	Separación de bienes.	Los bienes adquiridos durante el concubinato no forman parte de la sociedad conyugal posterior.
1ª Sala	ADR 5714/2018	Pensión alimenticia.	No hay derecho a pensión alimenticia por divorcio administrativo ante Registro Civil.
1ª Sala	ADR 7053/2018	Separación de bienes.	El bien fue adquirido por contrato privado previo al matrimonio y no entra en la sociedad conyugal.
2ª Sala	RA 154/2019	Licencia de maternidad.	Existe consentimiento tácito y se deben acreditar riesgos de salud para suspender un proceso de concurso de plaza judicial.
1ª Sala	SEFA 776/2019	Delito de feminicidio.	No se pueden reabrir etapas de un proceso penal ya concluidas.

Cuadro de elaboración propia a partir de información de SCJN.

La argumentación compartida por los casos de seguridad jurídica trae consigo un mensaje subyacente de la tolerancia al error. No importa si la ley al estar redactada en términos generales y supuestamente neutrales no contempla una gama diferenciada de tratamiento de casos distintos, eso corresponde al ámbito del poder legislativo. En cuanto al poder judicial solo es aplicador de la ley, como instructivo, como reglas a aplicar en casos fáciles.

### ***II.2.2. Igualdad (formal)***

La primera característica que resalta de la argumentación de esta institución jurídica es que se asume el paradigma del derecho de que todos (así, dispuesto en masculino) son iguales ante la ley. Cualquier excepción que se intente demarcar de la aplicación “ciega” de la ley es indebida. La negación del contexto, de la posible desventaja de una parte frente a la otra no es relevante para la aplicación igualitaria ante la ley.

Controversia Constitucional, V: Varios, RA: Responsabilidad Administrativa, UGIRA: Unidad General de Investigación de Responsabilidades Administrativas.

**Cuadro 3. Atavismos de Igualdad (formal)**

<b>Instancia</b>	<b>Caso</b>	<b>Tema</b>	<b>Atavismo</b>
Pleno	AI 63/2009	Cargos de elección popular.	Igualdad formal entre personas que postulan (mujeres u hombres) a los cargos de elección popular.
1ª Sala	ADR 7037/2015	Valoración de pruebas.	Igualdad en la valoración de pruebas en un caso de una persona que violó a su hija.
1ª Sala	AI 11/2016	Alienación parental.	La norma es neutral y aplicable por igual a hombres y mujeres.
2ª Sala	SEFA 348/2016	Régimen de visitas y convivencia.	El cuerpo de peritos es profesional y su trabajo es igual en todos sus casos y no se puede exigir a una persona especializada en PEG.
2ª Sala	AR 1161/2016	Régimen de visitas y convivencia.	El cuerpo de peritos es profesional y su trabajo es igual en todos sus casos y no se puede exigir a una persona especializada en PEG.
1ª Sala	RI 1612/2016	Pensión alimenticia.	Las partes son iguales, no hay diferencia entre un hombre juez y una mujer litigante, ambas personas son profesionales del derecho.
1ª Sala	RI 1820/2016	Repartición de bienes por divorcio.	Si ambas partes tienen trabajos remunerados son iguales, independientemente del cuidado del hogar y los hijos.
1ª Sala	ADR 5096/2016	Delito de portación de arma.	Si una pareja es sorprendida en la misma circunstancia ilícita no hay lugar para distinguir entre los roles que tuvieron cada uno ni su posición en la relación de pareja.
2ª Sala	ADR 962/2019	Abuso sexual.	La persona procesada no debe ser estereotipada como agresor sexual por ser hombre.

Cuadro de elaboración propia a partir de información de SCJN.

### II.2.3 Formalismo

El tema del formalismo ha estado presente en muchas discusiones sobre el derecho y en lo excluyente de sus prácticas. En principio el derecho se conforma como una herramienta social para la disminución de la complejidad social, para saber, más allá de sistemas morales diversos, cuáles son los acuerdos de convivencia que posibilitan que se viva en sociedad.<sup>28</sup> Paradójicamente, el lenguaje del derecho para construir sus propias precisiones se vuelve específico y sofisticado, es decir, formal.

La formalidad llega a tal grado que el acceso a la justicia, sobre todo a juicios como el amparo, es sumamente complejo y dificulta el acceso a la justicia, inclusive a personas formadas en derecho, al grado de requerirse especialización. Cumplir requisitos y salvar impedimentos son la cotidianeidad de la labor jurídica y que chocan con una cara inesperada de la formalidad: la discrecionalidad. La ley se construye con formalismos a los que hay que atender para poder tener efectivo acceso a la justicia, no obstante, figuras como los Amparos Directos en Revisión, se han estimado como un recurso extraordinario en el que muy pocos de miles de casos que llegan son resueltos. Así el

**Cuadro 4. Formalismo**

Instancia	Caso	Tema	Atavismo
1ª Sala	ADR 6461/2016	Divorcio.	El divorcio puede tratarse en aislado y posteriormente se puede resolver la disolución de la sociedad conyugal.
1ª Sala	ADR 1519/2017	Pensión compensatoria.	Incumplimiento de requisitos de procedencia.
1ª Sala	ADR 1279/2018	Reclasificación de homicidio a feminicidio.	No hay importancia y trascendencia.
1ª Sala	ADR 2328/2018	Pensión compensatoria.	Incumplimiento de requisitos de procedencia.
2ª Sala	SEFA 126/2020	Sanción por riña por discriminación LGBT.	Incumplimiento de requisitos de procedencia**

Cuadro de elaboración propia a partir de información de SCJN.

<sup>28</sup> Luhmann, *El derecho*, op. cit.

formalismo se ve rebasado por la discrecionalidad de la SCJN al estudiar solo aquellos casos que estime “de importancia y trascendencia”.

Casi seis años después de la reforma en materia de derechos humanos, en el 2017 la Constitución fue reformada en su artículo 17, que dispuso que “Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales”.<sup>29</sup> A partir de dicha reforma y en análisis conjunto con los formalismos aquí analizados se puede concluir que más que una puerta de entrada a nuevas soluciones de una justicia dinámica, se trata del aseguramiento de que los atavismos queden reconocidos por encima de las soluciones pragmáticas.

**II.2.4. In dubio pro reo**

Este principio latino, que dicta el canon de que en caso de duda se debe decidir en favor de la persona acusada, representa a cabalidad la noción de atavismo. El uso de esta figura, tal como inicialmente se pensó, da cuenta de que en todos los años que han transcurrido sigue funcionando, aún si su labor es negar justicia a las víctimas de violaciones graves a sus derechos. ¿Será que los sistemas de justicia se transformaran al borde de no tener nada en común?,

**Cuadro 5. In dubio pro reo**

Instancia	Caso	Tema	Atavismo
1ª Sala	ADR 3186/2016	Prueba del hostigamiento sexual.	Insuficiente el testimonio de la víctima.
1ª Sala	ADR 1412/2017	Prueba de la violencia moral en la violación.	Insuficiente el testimonio de la víctima.
1ª Sala	3823/2017	Violación entre cónyuges.	Insuficiente el testimonio de la víctima.
1ª Sala	ADR 78/2011	Violación agravada.	Insuficiente el testimonio de la víctima.
1ª Sala	ADR 5293/2018	Violencia intrafamiliar.	Valoración de las pruebas “sin favorecer” a la víctima.

Cuadro de elaboración propia a partir de información de SCJN.

<sup>29</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¿una justicia esclavista o que ha pasado por procesos contra las brujas qué en común puede tener con una noción contemporánea de los derechos humanos?

En forma de bloque se presenta este atavismo de la presunción de inocencia en el tema de la violencia contra las mujeres, específicamente de tipo sexual. A pesar de existir un avance significativo en la literatura y precedentes sobre la “realización oculta” de este tipo de delitos, es común encontrar este tipo de argumentación que en ocasiones resulta efectiva sobre la insuficiencia probatoria y la presunción de inocencia de los agresores.

### ***II.2.5. Protección reforzada***

Adecuándose a los tiempos que corren, se hace uso de los términos relacionados con los derechos humanos. La protección reforzada se utiliza como argumento no de protección armónica de derechos humanos interdependientes e indivisibles, sino como una herramienta discursiva para excluir y derrotar los derechos de las mujeres. Se busca hacer una jerarquización de derechos a partir de considerar a otras poblaciones por su vulnerabilidad como instrumento de cancelación del derecho de acceso a la justicia de las mujeres.

**Cuadro 6. Protección Reforzada**

<b>Instancia</b>	<b>Caso</b>	<b>Tema</b>	<b>Atavismo</b>
1ª Sala	ADR 6904/2016	Pensión alimenticia.	No procede su aumento si el deudor alimentista es una persona adulta mayor.
2ª Sala	RI 638/2017	Aprovechamiento de tierra comunal.	El derecho a la educación cancela el uso de la tierra de la unidad agrícola de mujeres porque hay una construcción inconclusa de escuela.
1ª Sala	SEFA 765/2018	Investigación por tortura a un sentenciado por violación y homicidio que ya cumplió su condena.	La tortura debe investigarse en cualquier momento inclusive si se ignoran los derechos de las víctimas indirectas.
1ª Sala	ADR 3321/2018	Pérdida de patria potestad.	Interés superior de la infancia cancela el derecho a una vida libre de violencia de la madre.
2ª Sala	ADR 3382/2018	Separación de bienes ejidales por divorcio.	Indivisibilidad del ejido.

Cuadro de elaboración propia a partir de información de SCJN.

Este caso es paradigmático para tratar de bordear los alcances de los atavismos y su conceptualización. Se ha planteado que se trata de un marco que surge inicialmente, del origen del derecho y sus instituciones que puede quedar rezagado por ciertas condiciones, pero que tiene la capacidad de resurgir ante la estabilización, más allá de movimientos políticos pasajeros. La protección reforzada se incorpora al vocabulario jurídico a través del paradigma de los derechos humanos en el que los atavismos han encontrado la manera de hacer antiquísimo el principio recientemente incorporado. De tal forma que el principio más que proteger a una población sirve para ocupar un lugar de reconocimiento con tal de negarlo a los derechos de las mujeres.

### ***II.3. Variaciones evolutivas (argumentación con PEG)***

Retomando la metáfora darwinista, la PEG representa esa variación evolutiva, ya que va marcando esas pequeñas diferencias sucesivas que avanzan de a poco, pero con pasos seguros, un camino hacia una nueva conformación del derecho. En el caso de las resoluciones consultadas aquí sí se reflejan los criterios que cambiaron el sentido de los casos, que resultaron ganadores creados por las autoridades o al menos validados por ellas. A continuación, se presenta un resumen de los hallazgos y de su posterior desarrollo.

**Cuadro 7. Argumentos con PEG**

<b>Estancia</b>	<b>Caso</b>	<b>Tema</b>	<b>Variación</b>
Pleno	AI 63/2009	Cargos de elección popular.	Igualdad sustantiva al implementar cuotas de género y presupuestos etiquetados de los partidos políticos
1ª Sala	ADR 7037/2015	Valoración de pruebas.	Valoración diferenciada del testimonio de una víctima de violación
1ª Sala	RI 411/2016	Agravantes en homicidio de una mujer.	Cuando la PEG está justificada no hay violación a otros derechos como la presunción de inocencia.
1ª Sala	RI 6 1820/201	Repartición de bienes por divorcias .	Igualdad sustantiva al reconocer labores de cuidado económicamente.



1ª Sala	ADR 3186/2016	Prueba del hostigamiento sexual.	Valoración diferenciada del testimonio de la mujer víctima de un delito sexual.
1ª Sala	ADR 3286/2016	Pensión alimenticia.	La solución está en principios de derechos humanos más allá de lo que dice la ley que niega derechos a las mujeres.
1ª Sala	ADR 6904/2016	Pensión alimenticia.	Igualdad sustantiva al aumentar el monto de la pensión si existe el derecho de recibirlos y la oportunidad de proporcionarlos.
2ª Sala	RI 522/2017	Aprovechamiento de tierra comunal.	Reconocimiento del contexto de asimetría de poder y se permite el uso a una Unidad agrícola de mujeres.
2ª Sala	RI 638/2017	Aprovechamiento de tierra comunal.	Cuando la PEG está justificada no hay violación a otros derechos como el derecho a la educación al dejar apartada la escuela en construcción.
1ª Sala	ADR 1412/2017	Prueba de la violencia moral en la violación sexual.	Valoración diferenciada del testimonio de la mujer víctima de un delito sexual.
1ª Sala	3823/2017	Violación entre cónyuges.	Valoración diferenciada del testimonio de la mujer víctima de un delito sexual.
2ª Sala	ADR 508/2017	Pensión de viudez.	La pensión es un derecho y no una gracia que puede ser retirada por adquirir un nuevo estado civil.
1ª Sala	ADR 7470/2017	Pensión compensatoria.	Igualdad sustantiva al reconocer las labores de cuidado económicamente.
1ª Sala	ADR 78/2011	Violación agravada.	Cuando la PEG está justificada no hay violación a otros derechos como la presunción de inocencia.
2ª Sala	CT 318/2018	Despido por embarazo.	Reconocimiento del contexto de asimetría de poder y restar valor a la renuncia firmada.
1ª Sala	SEFA 765/2018	Investigación por tortura a un sentenciado por violación y homicidio que ya cumplió su condena.	La solución está en principios de derechos humanos más allá de lo que dice la ley y darle participación a las víctimas indirectas en la nueva investigación.

Cuadro de elaboración propia con información de SCJN.

En general las “variaciones” argumentativas que fueron localizadas en las resoluciones se pueden agrupar en: igualdad sustantiva, valoración diferenciada, aplicabilidad de la PEG justificada y reconocimiento del contexto. Cada uno de estos argumentos merece una atención particular y extensa, misma que escapa a los alcances de este trabajo.

### ***III. Conclusiones***

El argumento de que el derecho es una institución humana antigua y estable históricamente es una implantación teórica del siglo XIX, que tiene por finalidad reclamar su inmutabilidad. No hay coincidencias históricas, los hombres propietarios quedan en el privilegio y las mujeres en la exclusión. Como una manifestación de esas dinámicas de disfraz del poder, se da cuenta del atavismo como aquel argumento que es esencial del derecho, figura clásica e insustituible, inmodificable. Estos atavismos jurídicos son el antepasado del que no se proviene, pero se alega que ha sido parte de la ley por siempre.

De tal forma que el atavismo en el derecho pudiera referir a características que se identifican como originarias de determinados principios jurídicos, que a pesar del paso del tiempo aún persisten. No obstante, a partir de este análisis, y tomando en consideración que incluso figuras con características de reciente aparición como la protección reforzada, se plantea la posibilidad de encontrar el atavismo no en las figuras jurídicas en sí mismas, sino en la visión de quien pretende aplicarlas estratégicamente para anular derechos humanos que de a poco han sido reconocidos, sobre todo a las mujeres. La misma suerte comparte la variación evolutiva, como un fenómeno de avance, no de las propias figuras jurídicas, sino en la manera en la que son entendidas hoy en día, a partir de instrumentos analíticos como la PEG.

Quienes operan con la ley se manifiestan abiertamente contra cualquier idea de cambio, ya sea en sus argumentos como titulares de un juzgado, una magistratura o desde la SCJN. Cuando la distancia entre realidad y derecho se hace más evidente también los mecanismos de resistencia al cambio, los atavismos, se hacen más identificables. Una idea que persiste es que este cambio no va a ser gratuito ni fácil, inclusive todo saldrá a partir de pleitos jurídicos. Es ilustrativo que de los 61 casos analizados solo dos de ellos se terminaron vía conciliación, ambos en materia laboral en los que la parte patronal admite su responsabilidad ante un despido injustificado por embarazo.

Lo cierto es que el derecho cambia, de manera insuficiente y lenta, pero que sus adecuaciones a las nuevas realidades no se han construido sino a lo largo de los años y los siglos. Desde esta postura de la variación evolutiva del derecho se niega que pueda existir un cambio de paradigma jurídico de salto. Las variaciones evolutivas son un cambio que se manifiesta, a veces mínimamente, y que en ocasiones al acumularse muestran de vez en cuando alguna característica nueva más visible pero no por eso espontánea.

Un elemento imprescindible son los aportes de los llamados feminismos legales, estudios que incorporan aportes para entender el mundo del derecho. De Bartlett rescato la capacidad de distinguir las asimetrías al preguntarse por ejemplo “¿y esta ley como aplica a esta mujer?” Así, figuras como la pensión compensatoria en materia familiar son hoy una institución reconocida. También aportan maneras distintas de solución, no solamente escenarios dicotómicos sino espacios de atención que implican, por ejemplo, la valoración diferenciada de testimonios de víctimas de violencia sexual. De los casos donde los atavismos han persistido, ¿será posible la reorganización y llevar nuevos planteamientos ante la justicia?

Desde el enfoque de Smart se puede comprender de mejor manera cómo el género y sus cargas han, desde dentro de las formas jurídicas, dispuesto una imagen de un derecho simple, llano, legal, de reglas fáciles de aplicar, que no se debe interpelar si así es como ha sido, es y seguirá siendo. Un derecho que es “ley en letras negras”. Si el derecho no es complejo, si es unidimensional cualquier disputa que retrate las injusticias del mundo jurídico está por fuera de él. Lo cierto es que si el género ha llegado a operar por dentro del derecho, nada garantiza que otras esferas no estén capturadas por las mismas prácticas patriarcales. Será por dentro y por fuera del derecho que las variaciones tengan lugar, poco a poco desplazando a los atavismos.

Del cuerpo de resoluciones analizadas se puede tener una idea clara y contundente de que no todo aquello que contenga “perspectiva de género” serán decisiones que empaten con una visión progresista de los derechos de las mujeres. Lo cierto es que siempre que se invoca la PEG, invariablemente, aparecerá un atavismo que se interponga en su camino.

Quedará para posteriores trabajos el análisis puntual de las resoluciones identificadas con PEG así como las trayectorias de estas variaciones evolutivas del derecho bajo el parámetro de la imposibilidad de la reversión.

De las 61 resoluciones estudiadas se puede argüir un cierto sesgo provocado por el tipo de registro que se hace por parte del personal judicial. El nivel de publicidad que se le da a este registro es sin duda menor que al de las tesis del *Semanario Judicial de la Federación* (con 128 registros de PEG), que implican un esfuerzo extra para su redacción específica de extractos con la finalidad de ser consultados. En ese sentido, es esperable que en ese buscador de la SCJN se intente ocultar los atavismos. Quedarán otros espacios de búsqueda más amplios como las sentencias de todos los Tribunales y Juzgados federales que en total reportan a la fecha 1,380 resoluciones bajo el parámetro de búsqueda de la PEG.

## ***Fuentes de consulta***

### ***Bibliografía***

- Arenal Fenochio, José del. “¿Un derecho sin Estado? La herencia romana en los siglos medievales”. *Derecho y cambio social en la historia*, José Ramón Cossío, Pablo Mijangos y Erika Pani, Colegio de México, México, 2019.
- Bartlett, Katharine T. “Métodos jurídicos feministas”. *Métodos feministas en el derecho. Aproximaciones críticas a la jurisprudencia peruana*, Marcela Fernández y Fiorella Morales (coords.), Editorial Palestra, Perú, 2011.
- Bartra, Eli. “Tres décadas de neofeminismo en México”. *Feminismo en México, ayer y hoy, Molinos de Viento*, núm. 130, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2002.
- Bodelón, Encarna. *Violencia de género y las respuestas de los sistemas penales*. Argentina, Didot, 2013.
- Carosio, Alba (coord.). *Feminismo y cambio social en América Latina y el Caribe*. Argentina, Clacso, 2012.
- Cossío, José Ramón. “Los problemas nacionales y la Suprema Corte”, *Derecho y cambio social en la historia*, José Ramón Cossío, Pablo Mijangos y Erika Pani, México, Colegio de México, 2019.
- Lau, Ana. “El nuevo movimiento feminista mexicano a finales del milenio”. *Feminismo en México ayer y hoy*, Eli Bartra, México, UAM, 2002.
- Lombroso, Cesare. *El delito. Sus causas y remedios*, México, INACIPE, edición 2018 (obra original de 1897).
- Luhmann, Niklas. *El derecho de la sociedad*. México, Herder y Universidad Iberoamericana, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Introducción a la teoría de sistemas*. Universidad Iberoamericana, México, 1996.

Luz Álvarez Enríquez. “Mujeres y ciudadanía en la Ciudad de México: la intervención del movimiento feminista en el ámbito público”. *Mujeres y espacio público: construcción y ejercicio de la ciudadanía*, Silvia Bolos (coord.), Editorial de la Universidad Iberoamericana, México, 2008.

Novoa Monreal, Eduardo. *El derecho como obstáculo al cambio social*. México, Siglo XXI Editores, 2007.

Smart, Carol. “La teoría feminista y el discurso jurídico”. *El derecho en el género y el género en el derecho*, Beatriz Haydée (coord.), Argentina, Biblos, 2000.

Speckman Guerra, Elisa. “La obra del legislador y el peso de los hechos. El derecho ante el cambio social y la sociedad ante el cambio jurídico. Algunos ejemplos (siglos XIX y XX)”. *Derecho y cambio social en la historia*, José Ramón Cossío, Pablo Mijangos y Erika Pani, Colegio de México, 2019.

### ***Hemerográficas***

Lamas. “El feminismo mexicano y la lucha por legalizar el aborto”. *Política y Cultura*, Núm. 1, otoño, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México, 1992.

Tomassini, Luciano. “Derecho y cambio social en América Latina”. *Derecho Económico*, Departamento de Derecho Económico, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Chile, 1972.

### ***Electrónicas***

Darwin, Charles. *El origen de las especies*, edición de Feedboks, Francia, 1859. [https://www.uls.edu.sv/libroslibres/cienciasnaturales/origen\\_especies.pdf](https://www.uls.edu.sv/libroslibres/cienciasnaturales/origen_especies.pdf) (consultado el 09 de noviembre del 2025).

SCJN. “Consulta Temática”. *Semanario Judicial de la Federación*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/thesauro-materias>

\_\_\_\_\_. “Buscador de tesis y jurisprudencia”. *Sistema de Consulta del Semanario Judicial de la Federación*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>

### ***Legislación***

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 5 de febrero de 1917 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada en el 15 de octubre de 2025.



# Cinco décadas de reformas legislativas en tecnología en México: un análisis de su evolución

Odette Mendoza Becerril\*

## **Resumen:**

A lo largo de las últimas cinco décadas, México ha transitado por un complejo y dinámico camino en la regulación de la tecnología. Desde la Ley de 1976, que sentó las bases para la protección de la propiedad intelectual en materia de computación, hasta las recientes iniciativas que buscan regular la inteligencia artificial, el país ha demostrado una creciente preocupación por adaptar su marco legal a los desafíos que la innovación tecnológica plantea.

## **Abstract:**

*Over the past five decades, Mexico has navigated a complex and dynamic path in technology regulation. From the 1976 law, which laid the groundwork for intellectual property protection in computing, to recent initiatives seeking to regulate artificial intelligence, the country has demonstrated a growing concern for adapting its legal framework to the challenges posed by technological innovation.*

**Sumario:** Introducción: la tecnología como motor de cambio / I. Década de 1970: los primeros pasos / II. Década de 1980: apertura y modernización / III. Década de 1990: la era digital / IV. Década del 2000: consolidación y nuevos retos / V. Década del 2010: hacia una sociedad digital / VI. Conclusiones / Fuentes de consulta

\* Profesora-Investigadora del Departamento de Derecho de UAM-C.

## ***Introducción: la tecnología como motor de cambio***

México ha experimentado una transformación tecnológica en las últimas cinco décadas, como en el mundo, que impacta en todos los ámbitos de la vida, desde la forma en que nos comunicamos y trabajamos, hasta cómo accedemos a la información y consumimos entretenimiento. Esta revolución tecnológica ha sido impulsada por la innovación constante y la rápida adopción de nuevas herramientas digitales y ha modificado de manera irreversible la estructura social y económica del país.

La tecnología como motor de cambio para México, ha generado nuevas oportunidades y desafíos que requieren de un marco regulatorio sólido y adaptable, es por esto por lo cual nos hemos planteado la pregunta ¿cómo ha evolucionado y respondido el marco legal mexicano a la rápida transformación tecnológica durante las últimas cinco décadas, desde la digitalización en los años 70 hasta la era de la Inteligencia Artificial (IA)?

Partimos de la idea de que el desarrollo legislativo en materia de tecnología en México es fundamentalmente reactivo, donde las reformas más significativas surgen como respuesta a la masificación y los desafíos planteados por tecnologías ya existentes —como el Internet, el comercio electrónico o la IA—, en lugar de anticipar y guiar proactivamente su implementación.

Esta investigación explorará la evolución de las reformas legislativas en tecnología en México durante los últimos cincuenta años, identificando las principales tendencias, logros y desafíos que han marcado este proceso. Para ello se realiza un análisis descriptivo de las legislaciones que surgieron a raíz de 1970 a 2024 en favor del desarrollo tecnológico. Para lograr lo anterior, se realiza en primer lugar una investigación de las legislaciones que dieron pie en México al crecimiento tecnológico; posteriormente será necesario categorizar cronológicamente por décadas el surgimiento de las leyes que abarcan la innovación tecnológica que reformó la legislación de la materia, para realizar el análisis exploratorio de la adaptación del marco jurídico en cada época; y por último explorar la realidad de la inteligencia artificial y las nuevas leyes que la regulan.

Se realizará un estudio documental de los principales sucesos que han marcado la evolución de la tecnología en nuestro país, sistematizándolos en periodos de diez años, y de esta manera, hacer una revisión de los cambios



que se han realizado en materia legislativa durante cada década, para identificar los avances y desafíos que aún enfrenta el derecho al respecto.

## ***I. Década de 1970: los primeros pasos***

La década de 1970 marcó el inicio de la legislación en tecnología en México, sentando las bases para el desarrollo del sector en las décadas posteriores. En un contexto global marcado por la Guerra Fría y la creciente importancia de la ciencia y la tecnología, México comenzó a dar sus primeros pasos en la regulación de este ámbito, con un enfoque inicial en la investigación científica, la protección de la propiedad intelectual y la transferencia de tecnología.

La fundación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) en 1970 fue un paso crucial para impulsar la investigación científica y el desarrollo tecnológico en México. El CONACYT se convirtió en el principal organismo encargado de formular políticas públicas en ciencia y tecnología, financiar proyectos de investigación y fomentar la formación de recursos humanos en estas áreas,<sup>1</sup> seguida por la Ley de Invenciones y Marcas, promulgada en 1976, la cual sentó las bases para la protección de la propiedad intelectual en México. Esta ley buscaba incentivar la innovación al otorgar derechos exclusivos a los inventores y creadores, permitiéndoles explotar comercialmente sus creaciones y recuperar la inversión realizada en investigación y desarrollo.<sup>2</sup>

En esta década se sentaron las bases de la legislación en tecnología en México, con la creación de instituciones clave y la promulgación de leyes para proteger la propiedad intelectual. Sin embargo, el contexto económico proteccionista y la dependencia de la transferencia de tecnología limitaron el desarrollo de un ecosistema tecnológico propio e innovador.

## ***II. Década de 1980: apertura y modernización***

La década de 1980 marcó un punto de inflexión en la legislación tecnológica en México, ya que el país experimentó una transición hacia una economía liberalizada, lo que implicó adaptar el marco legal para impulsar la compe-

<sup>1</sup> Alfonso G. Jiménez de Sandi Valle, “Orígenes y desempeño del CONACYT en el sexenio de Luis Echeverría Álvarez”.

<sup>2</sup> Juan Pérez, “El derecho en el siglo XX”, pp. 100-120.

titividad e integrarse a la economía global. Este cambio de paradigma tuvo un impacto significativo en la regulación de la tecnología, promoviendo la inversión extranjera, la modernización de la infraestructura y la adopción de nuevas tecnologías.

La apertura económica se consolidó con la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN) en 1994. Este acuerdo impulsó la liberalización del mercado y abrió nuevas oportunidades para el sector tecnológico mexicano, al eliminar barreras arancelarias y facilitar el comercio con los países vecinos.<sup>3</sup>

Por otro lado, las reformas a la Ley de Invenciones y Marcas de 1982, buscaron armonizar la legislación mexicana con los estándares internacionales y fortalecer la protección de la propiedad intelectual. Estas modificaciones buscaban brindar mayor seguridad jurídica a los inversionistas y fomentar la innovación tecnológica.<sup>4</sup>

Se propusieron también programas de fomento a la innovación donde el Gobierno mexicano promovía el desarrollo tecnológico en las empresas mexicanas. Estos programas ofrecían incentivos fiscales, financiamiento y asesoría técnica para impulsar la competitividad del sector productivo,<sup>5</sup> como consecuencia se produjo la apertura económica atrayendo mayor inversión extranjera al sector tecnológico, lo que impulsó la modernización de la infraestructura y la adopción de nuevas tecnologías. Las empresas extranjeras trajeron consigo capital, conocimientos y mejores prácticas, contribuyendo a la competitividad del sector.<sup>6</sup>

La década de 1980 se caracterizó por la apertura económica, la modernización de la legislación y el fomento a la inversión extranjera en el sector tecnológico. Estos cambios sentaron las bases para la integración de México a la economía global y el desarrollo de un sector tecnológico competitivo. Sin embargo, también generaron nuevos desafíos, como la necesidad de fortalecer las capacidades locales y promover la innovación para evitar la dependencia tecnológica.

<sup>3</sup> Adelina Quintero Sánchez, *La apertura económica en México y el TLCAN*.

<sup>4</sup> Secretaría de Economía, “La propiedad intelectual y la normatividad vigente en México”.

<sup>5</sup> Secretaría de Economía, “A nivel internacional, se observa una relación positiva entre la innovación y el crecimiento económico”.

<sup>6</sup> Miguel Cruz Vásquez *et. al.*, “Inversión extranjera directa, apertura económica y crecimiento económico en América Latina”.

### III. Década de 1990: la era digital

La década de 1990 se puede entender como la entrada de México a la era digital, con la expansión del Internet y las tecnologías de la información y comunicación (TIC). Este proceso generó nuevas oportunidades para el desarrollo económico y social, pero también planteó desafíos importantes para la legislación mexicana, que tuvo que adaptarse a un entorno tecnológico en constante evolución. Veamos.

La expansión del Internet y las TIC derivadas de la proliferación de computadoras personales, teléfonos móviles y otros dispositivos digitales transformaron la forma en que las personas se comunicaban, trabajaban y accedían a la información. Este proceso de digitalización impactó todos los sectores de la sociedad, desde la educación y la salud hasta el comercio y el entretenimiento.<sup>7</sup>

Las Reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) surgieron para regular la convergencia tecnológica y promover la competencia en el sector, estas modificaciones buscaban crear un marco legal más flexible y adaptado a la rápida evolución de las TIC, permitiendo la entrada de nuevos operadores y servicios.<sup>8</sup>

La creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) como organismo regulador del sector, tuvo como objetivo supervisar el cumplimiento de la LFT, promover la competencia, proteger los derechos de los usuarios y fomentar el desarrollo de las telecomunicaciones en México.<sup>9</sup>

La emergencia del comercio electrónico y las preocupaciones sobre la privacidad en el entorno digital, impulsaron los primeros esfuerzos para legislar sobre estos temas. Se iniciaron discusiones sobre la necesidad de regular las transacciones en línea, garantizar la seguridad de las comunicaciones y proteger los datos personales de los usuarios.<sup>10</sup>

Por su parte, la publicación de la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) en 1996, marcó un hito en la protección de la propiedad intelectual en México, incluyendo la de los programas de computadora. Esta ley, publicada

<sup>7</sup> GES Comunicación Digital, “El internet: su impacto en la sociedad actual y las telecomunicaciones”.

<sup>8</sup> Rudolf Huber y Ernesto Villanueva, *Reforma de medios electrónicos ¿avances o retrocesos?*

<sup>9</sup> DECRETO POR EL QUE SE CREA LA COMISION FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

<sup>10</sup> José M. Linares Espil, “El comercio electrónico en México: un enfoque jurídico”.

en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1996, reconoce expresamente los derechos de autor sobre los programas de computadora, equiparándolos a las obras literarias.<sup>11</sup>

Esta inclusión fue un paso crucial para adaptar el marco legal mexicano a los avances tecnológicos y a la creciente importancia del *software* en la economía. La LFDA define a los programas de computadora como “la expresión original en cualquier forma, lenguaje o código, de un conjunto de instrucciones que, al ser incorporadas a un dispositivo de lectura automatizada, dirigen su funcionamiento para la realización de una tarea o la obtención de un resultado determinado”.<sup>12</sup>

Al ser considerados obras literarias, los programas de computadora gozan de la protección otorgada por la LFDA, que incluye derechos morales y patrimoniales. Los derechos morales, como el derecho de paternidad y de integridad, permiten al autor del programa reclamar la autoría y oponerse a cualquier modificación que perjudique su honor o reputación.<sup>13</sup>

Por otro lado, los derechos patrimoniales facultan al autor para explotar el programa de diversas maneras, como la reproducción, adaptación, distribución y comunicación pública.<sup>14</sup> Esto implica que, sin la autorización del titular de los derechos, cualquier acto de copia, distribución o modificación del programa sin su consentimiento se considera una infracción.

La LFDA también establece limitaciones a los derechos exclusivos sobre los programas de computadora, como la copia de seguridad para uso personal y la interoperabilidad con otros programas.<sup>15</sup> Estas limitaciones buscan equilibrar la protección de los derechos de autor con el interés público y el desarrollo tecnológico.

Sin embargo, la protección de los programas de computadora en México aún enfrenta desafíos. La rápida evolución tecnológica, la piratería y la dificultad para probar la originalidad del *software* son algunos de los obstáculos que persisten. No obstante, la inclusión de los programas de computadora en la LFDA de 1996 sentó las bases para el desarrollo de un marco legal más completo y adaptado a las necesidades del sector.

<sup>11</sup> Ley Federal del Derecho de Autor.

<sup>12</sup> *Ibid.*, artículo 7.

<sup>13</sup> *Ibid.*, artículo 2.

<sup>14</sup> *Ibid.*, artículo 27.

<sup>15</sup> *Ibid.*, artículo 148.

La década de 1990 fue un período de transformación digital en México que exigió una adaptación del marco legal para regular las nuevas tecnologías y aprovechar su potencial. Si bien se dieron pasos importantes en la regulación de las telecomunicaciones y la protección de datos, la legislación aún se encontraba en una fase inicial y enfrentaba el desafío de mantenerse al día con la rápida evolución tecnológica.

#### ***IV. Década del 2000: consolidación y nuevos retos***

La primera década del siglo XXI fue un periodo de consolidación para el sector tecnológico en México. Las TIC se afianzaron como un motor de la economía y la sociedad mexicana se adentró cada vez más en el mundo digital. Sin embargo, esta creciente digitalización trajo consigo nuevos retos para la legislación, que tuvo que adaptarse para regular aspectos como la protección de datos personales, el acceso a la banda ancha y la brecha digital.

A continuación, se detallan los aspectos clave de esta década comenzando por la consolidación del sector como una area estratégica para la economía mexicana, impulsando el crecimiento económico, la creación de empleos y la competitividad del país. El acceso a internet y la telefonía móvil se expandieron rápidamente,<sup>16</sup> esto trajo reformas a la LFT con el objetivo de promover la competencia, la inversión y el acceso a la banda ancha. Estas modificaciones buscaban crear un entorno más favorable para el desarrollo del sector, impulsando la implementación de redes de alta velocidad y la oferta de servicios de telecomunicaciones a precios accesibles.<sup>17</sup>

En 2010, se promulgó la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (LFPDPPP), un hito en la protección de datos personales en México; la cual estableció un marco legal para regular el tratamiento de datos personales por parte de empresas y organizaciones privadas, garantizando los derechos de Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición (ARCO) de los titulares de los datos.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Jana Palacios *et al.*, “Diagnóstico del sector TIC en México: Conectividad e inclusión social para la mejora de la productividad y el crecimiento económico”.

<sup>17</sup> Clara L. Álvarez González de Castilla, “Análisis de las reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones”.

<sup>18</sup> Julio Téllez Valdés, “Anexo XXI. Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares”, pp. 555-576.

La década del 2000 vio la emergencia de nuevas tecnologías como la IA, el internet de las cosas y la computación en la nube. Estas tecnologías plantearon nuevos desafíos regulatorios, ya que su rápida evolución demandaba un marco legal flexible y adaptable para aprovechar su potencial y mitigar los riesgos asociados<sup>19</sup> es por esto que surgieron reformas al Código Penal para incluir delitos informáticos ya que la rápida evolución de las tecnologías de la información y la comunicación trajo consigo nuevas formas de delincuencia que aprovechan el ciberespacio para cometer ilícitos. Ante esta realidad, México ha implementado reformas en su Código Penal Federal (CPF) para incluir los delitos informáticos, con el objetivo de proteger los sistemas informáticos, la información y los derechos de los usuarios en el entorno digital.

Si bien la inclusión de los delitos informáticos en el CPF no es reciente, ha sido un proceso gradual. Como señala García, “los primeros pasos para la tipificación de los delitos informáticos en México se dieron en la década de los noventa”. Sin embargo, fue la reforma de 2012 la que incorporó diversas modificaciones en materia de delitos informáticos, incluyendo el acceso ilícito a sistemas y equipos informáticos.<sup>20</sup>

La reforma al CPF para incluir los delitos informáticos representa un avance significativo en la protección de los derechos de los ciudadanos en el ciberespacio. Sin embargo, es necesario seguir trabajando en la actualización de la legislación, la capacitación de los operadores jurídicos y la cooperación internacional para combatir eficazmente esta forma de delincuencia.

La promulgación de la Ley de Comercio Electrónico (LCE) en México, el 29 de mayo del 2000, marcó un hito fundamental en la regulación de las transacciones en línea y el desarrollo del comercio electrónico en el país. Esta ley, como señala la Secretaría de Economía, tuvo como principal objetivo “brindar certeza jurídica a las operaciones realizadas a través de medios electrónicos”.

Asimismo, la ley reguló el uso de las firmas electrónicas, estableciendo los requisitos para su validez y reconociendo su función como medio de autenticación e identificación. El artículo 1839 del Código de Comercio, por ejemplo, define la firma electrónica como “los datos en forma electrónica consignados

<sup>19</sup> Psiconetwork, “La década del 2000: digitalización, psicología global y nuevos paradigmas de la salud mental”.

<sup>20</sup> Julio A. García, “La reforma de 2012 en materia de delitos informáticos”, pp. 45-67.

en un mensaje de datos, que se utilizan para identificar al firmante en relación con el mensaje de datos e indicar que el firmante aprueba la información contenida en el mensaje de datos”.<sup>21</sup>

La LCE también abordó temas como la protección al consumidor en las transacciones en línea, el comercio electrónico transfronterizo y la responsabilidad de los proveedores de servicios de Internet. En conjunto, estas disposiciones sentaron las bases para el desarrollo del comercio electrónico en México, brindando seguridad jurídica a las empresas y consumidores que participan en este tipo de transacciones.

La década del 2000 fue un periodo de consolidación del sector TIC en México y de nuevos retos para la legislación. Se avanzó en la regulación de las telecomunicaciones, la protección de datos personales y la digitalización del gobierno. Sin embargo, la rápida emergencia de nuevas tecnologías demandó una constante actualización del marco legal para garantizar un desarrollo tecnológico inclusivo, seguro y beneficioso para toda la sociedad.

## ***V. Década del 2010: hacia una sociedad digital***

Esta década se caracterizó por un esfuerzo concertado para construir una sociedad digital inclusiva, impulsando el acceso a las TIC y promoviendo su uso en todos los ámbitos de la vida. Este objetivo se tradujo en importantes reformas legislativas que buscaron modernizar el sector de las telecomunicaciones, consolidar la protección de datos personales y sentar las bases para un mayor desarrollo de la economía digital.

A continuación, se detallan los aspectos clave de esta década como la reforma constitucional en Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2013. Esta reforma representó un cambio profundo en el panorama de las telecomunicaciones en México. Buscó promover la competencia y el acceso a las TIC a través de medidas como la eliminación de barreras a la entrada de nuevos competidores, la regulación de precios y tarifas, y el fomento a la inversión en infraestructura.

La reforma al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de

<sup>21</sup> Secretaría de Economía, Ley de Comercio Electrónico, artículo 1839.

2013, representó un avance significativo en el reconocimiento y garantía del derecho de acceso a las TIC. Esta reforma constitucional establece en su párrafo tercero:

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.<sup>22</sup>

Sin embargo, a pesar de los avances que representa esta reforma, persisten desafíos para su plena implementación. La brecha digital, es decir, la desigualdad en el acceso y uso de las TIC entre diferentes grupos de la población, sigue siendo una realidad en México. Factores como la ubicación geográfica, el nivel socioeconómico y la edad influyen en el acceso a las tecnologías. Por ello se considera necesario que el Estado implemente políticas públicas efectivas para cerrar la brecha digital y asegurar que todas las personas puedan ejercer el derecho de acceso a la información.

La Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera (Ley Fintech), fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de marzo de 2018. Esta ley es un suceso importante para la regulación del sector financiero mexicano, al establecer un marco jurídico para las empresas que ofrecen servicios financieros a través de medios tecnológicos.<sup>23</sup>

Como señala la propia ley, el objetivo principal de la Ley Fintech es “regular los servicios financieros que prestan las instituciones de tecnología financiera, así como su organización, operación y funcionamiento”. En este sentido, la ley busca promover la inclusión financiera, la competencia y la innovación en el sector, al tiempo que protege a los usuarios de servicios financieros.<sup>24</sup>

La Ley Fintech también regula las operaciones con activos virtuales, como las criptomonedas. En este sentido, la ley define los activos virtuales como “la representación de valor que puede ser objeto de intercambio o transferencia

<sup>22</sup> Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 6°.

<sup>23</sup> Comisión Nacional Bancaria y de Valores. “El Congreso de la Unión aprueba Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera”.

<sup>24</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



electrónica” y establece que el Banco de México será el encargado de autorizar la emisión de estos activos por parte de las ITF.

Por otro lado, se publica la Ley General en materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación (LGHCTI) el 8 de mayo de 2023, la cual regula el derecho humano a la ciencia y el conocimiento, y representa un cambio significativo en el panorama de la ciencia y la tecnología en México. Esta ley, que abroga la Ley de Ciencia y Tecnología de 2002, busca regular el derecho humano a la ciencia y el conocimiento, consagrado en el artículo 3º constitucional desde 2019.<sup>25</sup>

Uno de los aspectos más relevantes de la LGHCTI es su enfoque en la ciencia como un derecho humano. Como señala la propia ley, “toda persona tiene derecho a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica”.<sup>26</sup> Este enfoque se traduce en la obligación del Estado de garantizar el acceso a la ciencia y la tecnología para todos los mexicanos, sin discriminación alguna.

La LGHCTI también estableció un nuevo Sistema Nacional de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, que busca articular los esfuerzos de las diferentes instituciones y actores involucrados en la generación y aplicación del conocimiento. Este sistema, coordinado por el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT), tiene como objetivo “promover, fomentar y apoyar la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación”.<sup>27</sup>

Como última iniciativa se tiene la que reforma y adiciona los artículos 4º. y 63 de la LGHCTI, a cargo del diputado Luis Orlando Quiroga Treviño, del Grupo Parlamentario del PVEM, México, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVI-II, número 6770-II-3, lunes 28 de abril de 2025, en la que tiene dentro de sus objetivos articular los avances científicos y tecnológicos con el bienestar social, la justicia, la equidad y la sostenibilidad, por lo tanto, es un marco idóneo para integrar la IA desde una perspectiva de política pública con el enfoque humanista que la cuarta transformación le ha dado a la ciencia.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación.

<sup>26</sup> *Ibid.*, artículo 4º.

<sup>27</sup> *Ibid.*, artículo 12.

<sup>28</sup> INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 4º Y 63 DE LA LEY GENERAL EN MATERIA DE HUMANIDADES, CIENCIAS, TECNOLOGÍAS E INNOVACIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO LUIS ORLANDO QUIROGA TREVIÑO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO

Como se mencionó, no sé puede dejar detrás la Iniciativa de Ley para la Regulación Ética de la Inteligencia Artificial y la Robótica, presentada en la Cámara de Diputados, por el diputado Ignacio Loyola Vera (PAN) en 2023, busca establecer un marco legal para el desarrollo y uso responsable de la IA en México. Esta iniciativa se centra en la necesidad de garantizar que la IA se utilice en beneficio de la sociedad, respetando los derechos humanos y promoviendo un desarrollo seguro y sostenible.

Uno de los puntos clave de la iniciativa es la aplicación extraterritorial de la ley. Esto significa que la ley sería aplicable a proveedores de Sistemas de Inteligencia Artificial (SIA) tanto nacionales como extranjeros que ofrezcan servicios en México o cuya información generada se utilice en el país.<sup>29</sup> Este enfoque busca asegurar que las empresas que operan con IA en México se adhieran a los principios éticos y legales establecidos en la ley, independientemente de su ubicación. La iniciativa también plantea la creación de Normas Oficiales Mexicanas para el uso de la IA, basadas en principios éticos y con el objetivo de beneficiar a la sociedad mexicana.<sup>30</sup>

Estas normas buscan establecer estándares claros para el desarrollo y la implementación de la IA, asegurando que se utilice de manera responsable y en línea con los valores y necesidades de la sociedad mexicana. Además, la iniciativa busca regular el uso de la IA en el sector público, con el fin de proteger los datos personales y garantizar la transparencia en la toma de decisiones automatizadas.<sup>31</sup>

También surge la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal que regula la Inteligencia Artificial, presentada en abril de 2024, que representa un paso crucial para México en la regulación de esta tecnología emergente. Se establecen principios rectores para el desarrollo y uso de la IA, como la “no discriminación”, “transparencia”, “rendición de cuentas” y “respeto a los derechos humanos”.<sup>32</sup> Estos principios se alinean con están-

DEL PVEM.

<sup>29</sup> Noti Basham, “Iniciativa de ley para regular la inteligencia artificial en México: puntos clave”.

<sup>30</sup> Cámara de Diputados, “Impulsan iniciativa para expedir la Ley de Regulación Ética de la Inteligencia Artificial y la Robótica”.

<sup>31</sup> INFO CDMX, Acuerdo mediante el cual se aprueba la iniciativa con proyecto de decreto para expedir la Ley para el uso de Inteligencia Artificial y el tratamiento de datos personales por sujetos obligados en la Ciudad de México.

<sup>32</sup> Ricardo Monreal Ávila, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal que regula la Inteligencia Artificial.

dares internacionales en la materia. La iniciativa impone obligaciones a los proveedores y usuarios de SIA.

Los proveedores deben, entre otras cosas, “garantizar la seguridad de los SIA”, “proporcionar información clara y precisa sobre su funcionamiento” y “implementar mecanismos de control”.<sup>33</sup> Se establece un sistema de evaluación de riesgos para los SIA, con la creación de una “Comisión Nacional de Inteligencia Artificial”, como órgano consultivo del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). La Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal que regula la IA es un paso fundamental para México en la regulación de esta tecnología. Si bien existen áreas que requieren mayor análisis y debate, la iniciativa sienta las bases para un marco legal que promueva el desarrollo responsable y ético de la IA en el país.

Por último, la iniciativa con proyecto de decreto para expedir la Ley para el uso de inteligencia artificial y el tratamiento de datos personales por sujetos obligados en la Ciudad de México. Esta iniciativa es pionera en México y Latinoamérica al abordar de manera específica el uso de la IA en el sector público y su impacto en la protección de datos personales. Busca establecer un marco regulatorio claro y preciso para garantizar que la IA se utilice de manera responsable y ética, sin comprometer los derechos fundamentales de las personas. La propuesta reconoce la importancia de la IA como herramienta para mejorar la eficiencia y la eficacia de los servicios públicos, pero también los riesgos que puede representar para la privacidad y la autonomía de las personas. Al establecer principios rectores y mecanismos de control, se busca mitigar esos riesgos y promover un uso responsable de la IA.

La iniciativa también destaca la importancia de la transparencia en el uso de la IA. La transparencia algorítmica, al permitir a las personas comprender cómo funcionan los sistemas de IA y cómo se toman las decisiones automatizadas, fomenta la confianza y la rendición de cuentas.

Sin embargo, la iniciativa también enfrenta desafíos. La rápida evolución de la IA dificulta la creación de una regulación que sea a la vez efectiva y flexible. Además, es necesario asegurar que la ley se aplique de manera efectiva y que se cuente con los recursos necesarios para su implementación.

Por otro lado, el Senado de la República, plantea la “Iniciativa con proyecto de decreto que se reforma la fracción XVII al artículo 73 de la Constitución

<sup>33</sup> *Id.*

Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de facultar al Congreso de la Unión para emitir las normas necesarias para regular la investigación, desarrollo y aplicaciones de la inteligencia artificial”, México, Senado de la República, LXVI Legislatura, 28 de abril de 2025 y perteneciente a la LXVI Legislatura, busca otorgar al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para legislar en materia de investigación, desarrollo y aplicaciones de la IA.

Esta iniciativa, que adicionaría una fracción XVII al mencionado artículo, representa un paso fundamental para establecer un marco jurídico unificado a nivel nacional, que regule una de las tecnologías más disruptivas de nuestro tiempo. De ser aprobada, el Congreso tendría la competencia para emitir las normas necesarias que gobiernen desde las fases iniciales de investigación y desarrollo de la IA hasta sus múltiples aplicaciones en todos los sectores de la sociedad.

La presentación de esta iniciativa subraya la creciente conciencia en el ámbito legislativo mexicano sobre la necesidad de anticiparse a los desafíos y oportunidades que plantea la IA. Al proponer una reforma constitucional, se busca sentar las bases para una regulación robusta y de largo alcance que dote de certeza jurídica tanto a desarrolladores como a usuarios de estas tecnologías. El debate que se genere en torno a esta propuesta será crucial para definir el futuro de la IA en México y asegurar que su desarrollo contribuya al bienestar de toda la sociedad.

## ***VI. Conclusiones***

A lo largo de las últimas cinco décadas, México ha navegado un complejo y dinámico proceso de adaptación legislativa ante la incesante marea de la innovación tecnológica. El viaje, que comenzó con los primeros y vacilantes pasos para regular la computación en la década de 1970, ha llegado hasta las fronteras de la IA, demostrando una evolución constante en la respuesta del Estado a los desafíos y oportunidades que la tecnología plantea. El análisis de este medio siglo de historia legislativa confirma la hipótesis central de que el desarrollo normativo en México ha sido, en su esencia, un ejercicio reactivo. Las reformas más trascendentales y estructurales han surgido no como una guía proactiva para la implementación de nuevas tecnologías, sino como una respuesta necesaria a la masificación y a los conflictos ge-

nerados por herramientas que ya se habían insertado en el tejido social y económico del país.

La década de 1970 sentó las bases institucionales iniciales en un contexto de economía proteccionista. La creación del CONACYT en 1970 y la promulgación de la Ley de Invenciones y Marcas en 1976 fueron hitos fundacionales que establecieron el primer andamiaje para la política científica y la protección de la propiedad intelectual. Sin embargo, este marco inicial fue limitado en su capacidad para fomentar un ecosistema de innovación local. El verdadero punto de inflexión llegó en la década de 1980, cuando la transición de México hacia una economía abierta y su eventual integración en el TLCAN forzaron una modernización del marco legal para atraer inversión y fomentar la competitividad. Las reformas de esta eran buscar armonizar la legislación con estándares internacionales, sentando las bases para que el sector tecnológico mexicano pudiera integrarse en la economía global.

La llegada de la era digital en la década de 1990 expuso con mayor claridad la naturaleza reactiva de la legislación. La masificación del internet y de las TIC transformó irreversiblemente la sociedad, obligando al marco legal a una rápida adaptación. Las reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y la creación de la COFETEL buscaron regular un sector en plena efervescencia. De manera crucial, la LFDA de 1996 reconoció la protección de los programas de computadora equiparándolos a obras literarias, un paso fundamental para resguardar el creciente sector del *software*. Hacia el final de la década, la Ley de Ciencia y Tecnología de 1999 intentó fortalecer el sistema nacional de investigación, aunque con resultados que serían objeto de debate posterior.

La primera década del siglo XXI fue un periodo de consolidación digital y de aparición de nuevos y más complejos retos regulatorios. La respuesta legislativa se sofisticó, abordando áreas críticas que la década anterior apenas había comenzado a explorar. La promulgación de la Ley de Comercio Electrónico en el año 2000, que brindó certeza jurídica a las transacciones en línea, y la subsecuente actualización de códigos como el Civil, el de Comercio y el Penal para incluir figuras como la firma electrónica y los delitos informáticos, son prueba de ello. Sin embargo, el hito más significativo de este periodo fue el enfoque en la protección de la privacidad con la creación del IFAI (hoy Transparencia para el Pueblo) en 2002 y la expedición de la LFPDPPP en 2010, que otorgó a los ciudadanos los derechos ARCO, un mecanismo de control sin precedentes sobre su información personal.

La década de 2010 representó el esfuerzo más concertado hasta la fecha para construir una sociedad digital inclusiva y para modernizar de manera estructural el marco regulatorio. La Reforma Constitucional en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión de 2013 fue un cambio de paradigma, al elevar a rango constitucional el derecho de acceso a las TIC, incluyendo la banda ancha e internet, y al crear un órgano regulador autónomo y con mayores facultades, el IFT. Esta reforma fue materializada a través de la LFTR de 2014, que estableció un marco convergente y buscó fomentar la competencia y proteger a los usuarios. El esfuerzo regulatorio continuó con la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGPD-PPSO) de 2017, que extendió las obligaciones de protección de datos al sector público, y la innovadora Ley Fintech de 2018, que posicionó a México a la vanguardia en la regulación de este emergente sector.

Actualmente, México se encuentra en el umbral de una nueva era regulatoria, marcada por la irrupción de la IA. Las iniciativas legislativas presentadas entre 2023 y 2025 reflejan una creciente conciencia sobre la necesidad de abordar esta tecnología disruptiva desde una perspectiva ética, segura y centrada en los derechos humanos. Propuestas como la Ley para la Regulación Ética de la Inteligencia Artificial y la Robótica, la Ley Federal que regula la IA, y la iniciativa para facultar al Congreso de la Unión para legislar de manera unificada sobre la materia, buscan establecer principios rectores como la transparencia, la no discriminación y la rendición de cuentas. Estas iniciativas, aunque aún en debate, representan el capítulo más reciente en la historia de la legislación tecnológica del país y encarnan el desafío de regular una tecnología cuyo potencial y riesgos evolucionan a una velocidad sin precedentes.

En definitiva, el recorrido legislativo de México en materia de tecnología durante las últimas cinco décadas es la crónica de una adaptación continua y necesaria. Si bien el patrón ha sido predominantemente reactivo, cada ciclo de innovación ha impulsado la creación de un marco legal progresivamente más robusto y sofisticado. El gran desafío para el futuro reside en la capacidad del Estado mexicano para trascender este modelo y desarrollar mecanismos regulatorios más ágiles, flexibles y, sobre todo, anticipatorios. Solo así se podrá garantizar que el innegable motor de cambio que es la tecnología impulse un desarrollo verdaderamente inclusivo, equitativo y seguro, en beneficio de toda la sociedad mexicana.

## Fuentes de consulta

### Bibliograficas

- Álvarez González de Castilla, Clara Luz. “Análisis de las reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones”. *Reforma de medios electrónicos: ¿avances o retrocesos?*, Rudolf Huber y Ernesto Villanueva (coords.). México, IIJ-UNAM, 2007. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2444/8.pdf>
- Huber, Rudolf y Ernesto Villanueva (coords.). *Reforma de medios electrónicos ¿avances o retrocesos?* IIJ-UNAM, 2007.
- Quintero Sánchez, Adelina. *La apertura económica en México y el TLCAN*. Unidades de Apoyo para el Aprendizaje. Repositorio Institucional de la UNAM. 2018 <https://repositorio.unam.mx/contenidos/la-apertura-economica-en-mexico-y-el-tlcan-500065>
- Téllez Valdés, Julio. “Anexo XXI. Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares”. *Lex Cloud Computing*, México, IIJ-UNAM, 2013. pp. 555-576. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3249/30.pdf>.

### Electrónicas

- Cámara de Diputados. “Impulsan iniciativa para expedir la Ley de Regulación Ética de la Inteligencia Artificial y la Robótica”. Boletín No. 4474, 27 de mayo de 2023. <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/boletines/impulsan-iniciativa-para-expedir-la-ley-de-regulacion-tica-de-la-inteligencia-artificial-y-la-robotica>
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores. “El Congreso de la Unión aprueba Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera”. *Gobierno de México*, 2 de marzo de 2018. <https://www.gob.mx/cnbv/articulos/el-congreso-de-la-union-aprueba-ley-para-regular-las-instituciones-de-tecnologia-financiera?idiom=es>
- GES Comunicación Digital. “El internet: su impacto en la sociedad actual y las telecomunicaciones”. Universidad Galileo, 15 de mayo de 2025. <https://www.galileo.edu/idea/historias-de-exito/el-internet-su-impacto-en-la-sociedad-actual-y-las-telecomunicaciones/>
- INFO CDMX. Acuerdo mediante el cual se aprueba la iniciativa con proyecto de decreto para expedir la Ley para el uso de Inteligencia Artificial y el tratamiento de datos personales por sujetos obligados en la Ciudad de México. Acuerdo 5038/SO03-10/2024. [https://documentos.infocdmx.org.mx/acuerdos/2024/A121Fr01\\_2024-T04\\_Acdo\\_2024-03-10-5038.pdf](https://documentos.infocdmx.org.mx/acuerdos/2024/A121Fr01_2024-T04_Acdo_2024-03-10-5038.pdf)
- Noti Basham. “Iniciativa de ley para regular la inteligencia artificial en México: puntos clave”. 05 de marzo de 2024. <https://basham.com.mx/iniciativa-de-ley-para-regular-la-inteligencia-artificial-en-mexico-puntos-clave/>
- Palacios, Jana, Flores-Roux, Ernesto y García Zaballos, Antonio. “Diagnóstico del sector TIC en México: Conectividad e inclusión social para la mejora de la productividad y el crecimiento económico”. Banco Interamericano de Desarrollo, enero de 2013. <https://doi.org/10.18235/0007659>



Psiconetwork. “La década del 2000: digitalización, psicología global y nuevos paradigmas de la salud mental”. 13 julio 2023. <https://psiconetwork.com/la-decada-del-2000-digitalizacion-psicologia-global-y-nuevos-paradigmas-de-la-salud-mental/>.

Secretaría de Economía. “La propiedad intelectual y la normatividad vigente en México”. Presentación, *Gobierno de México*, 17 de julio de 2024. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/929721/Presentacio\\_n.17.07.24\\_PI\\_y\\_la\\_normatividad\\_vigente\\_Me\\_xico.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/929721/Presentacio_n.17.07.24_PI_y_la_normatividad_vigente_Me_xico.pdf).

\_\_\_\_\_. “A nivel internacional, se observa una relación positiva entre la innovación y el crecimiento económico”. *Gobierno de México*, 05 de junio de 2025. <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/industria-y-comercio-innovacion> (Consultado el 6 de noviembre de 2025).

## **Hemerográficas**

Cruz Vásquez, Miguel, Alfonso Mendoza Velázquez y Beatriz Pico González. “Inversión extranjera directa, apertura económica y crecimiento económico en América Latina”. *Contaduría y Administración*, Núm. 1, Vol. 64, México, UNAM, 19 de octubre de 2018. <https://doi.org/10.22201/fca.24488410e.2018.1288>

García, Julio A. “La reforma de 2012 en materia de delitos informáticos”. *Revista Mexicana de Derecho Penal*, Núm. 2, 2013, pp. 45-67.

Jiménez de Sandi Valle, Alfonso Germán. “Orígenes y desempeño del CONACYT en el sexenio de Luis Echeverría Álvarez”. *Sociológica*, Núm. 105, Vol. 37, enero-junio de 2022, México, UAM-A.

Linares Espil, José Manuel. “El comercio electrónico en México: un enfoque jurídico. presencia”. *Presencia Tu Revista*. 2022. <https://www.revistapresencia.net/el-comercio-electronico-en-mexico-un-enfoque-juridico/>

Pérez, Juan. “El derecho en el siglo XX”. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Núm. 121, enero-junio 1982, México, UNAM, pp. 100-120. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/121/pr/pr34.pdf>.

## **Legislación**

Código Civil Federal, publicado en cuatro partes los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicado el 17 de enero 2024.

Código de Comercio, publicado del 7 de octubre al 13 de diciembre de 1889, en el *Diario Oficial de la Federación*; reforma publicada el 29 de mayo de 2000.

Código Penal Federal, publicado el 14 de agosto de 1931 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 16 de julio de 2025.

Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 5 de febrero de 1917 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 15 de octubre de 2025.

DECRETO POR EL QUE SE CREA LA COMISION FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, publicado el 8 de agosto de 1996 en el *Diario Oficial de la Federación*.



<https://ruedadelafortuna.com.mx/wp-content/uploads/2013/05/decreto-creacion-co-fetel.pdf>

Iniciativa con proyecto de decreto que se reforma la fracción XVII al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de facultar al Congreso de la Unión para emitir las normas necesarias para regular la investigación, desarrollo y aplicaciones de la inteligencia artificial, 06 de agosto de 2025.

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 4º. Y 63 DE LA LEY GENERAL EN MATERIA DE HUMANIDADES, CIENCIAS, TECNOLOGÍAS E INNOVACIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO LUIS ORLANDO QUIROGA TREVIÑO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM. 28 de abril de 2025. as un\_4890371\_20250428\_1745888718.pdf

Ley de Ciencia y Tecnología, publicada el 5 de junio de 2002 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 06 de noviembre de 2020.

Ley de Firma Electrónica Avanzada, publicada el 11 de enero de 2012 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 20 de mayo de 2021.

Ley Federal del Derecho de Autor, publicada el 24 de diciembre de 1996 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 01 de julio de 20020. <http://ordenjuridico.gob.mx/Leyes%20para%20todos/LFDA.pdf>

Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, publicada el 20 de marzo de 2025 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada el 14 de julio de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Ley General en materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, publicada el 8 de mayo de 2023 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Ley de Inventiones y marcas, publicada el 10 de febrero de 1976 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, publicada el 9 de marzo de 2018 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 24 de enero de 2024.

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 11 de mayo de 1995, en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 19 de enero de 2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRITF.pdf>

Loyola Vera, Ignacio. Iniciativa de Ley de Regulación Ética de la Inteligencia Artificial y la Robótica. *Gaceta del Senado*, 23 de mayo de 2023. [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2023-05-24-1/assets/documentos/Inic\\_PAN\\_Dip\\_Ignacio\\_Loyola\\_inteligencia\\_artificial.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2023-05-24-1/assets/documentos/Inic_PAN_Dip_Ignacio_Loyola_inteligencia_artificial.pdf)

Monreal Ávila, Ricardo. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal que regula la Inteligencia Artificial. *Gaceta del Senado*, Gaceta LXV/3S-PO-119/140948, 2 de abril de 2024.

Secretaría de Economía. Ley de Comercio Electrónico publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 2000.



## Alegatos: una revista abierta al tiempo

Susana Núñez Palacios\*

Es un honor presentar este breve documento relacionado con la conmemoración del 40 aniversario de la revista *Alegatos*.

Mis comentarios se derivan del contacto que he tenido con esta revista desde su creación: primero, siendo yo una joven y novata profesora del Departamento de Derecho, después presentando los avances de mi incipiente actividad de investigación y con el paso del tiempo como dictaminadora y miembro del Comité Editorial. Debo señalar que mi contacto más profundo con *Alegatos* fue a partir de mi nombramiento como editora de la revista en mayo de 1997. Desde ese honorable espacio pude conocer la problemática que implicaba para el Departamento de Derecho de la UAM Azcapotzalco la publicación, la cual, desde entonces ha sido el principal mecanismo de difusión directa de los resultados de la investigación desarrollada por su personal académico.

En efecto, *Alegatos* se publica, por primera vez, en el último trimestre de 1985 y desde entonces se ha manifestado el esfuerzo permanente por cumplir con los objetivos que le dieron origen, principalmente ha sido un espacio útil para difundir los productos de las investigaciones del personal docente del Departamento de Derecho y de los estudiosos del derecho externos a la Universidad Autónoma Metropolitana, nacionales y extranjeros.

\* Profesora-Investigadora del Departamento de Derecho, UAM-A. y miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII).

El análisis crítico, la perspectiva interdisciplinaria y el reconocimiento permanente de la función social del Derecho han estado siempre presentes en nuestra revista, por lo cual podemos asegurar que *Alegatos* alimenta, al mismo tiempo, las funciones y objetivos de la UAM con el mismo espíritu novedoso y reformador que caracteriza a nuestra institución.

El contenido de *Alegatos*, desde su primer número, es prueba documental de la evolución del derecho, tanto en su manifestación estrictamente normativa como en su forma teórico-científica. En este contexto, la investigación que desarrollamos los profesores del departamento de derecho impacta directamente en los cursos que impartimos, en mayor o menor medida, dependiendo del esfuerzo individual en la actualización de nuestros conocimientos.

Reconociendo, entonces, la importancia de *Alegatos* para la UAM, es válido preguntarnos: ¿cuál ha sido la trascendencia de *Alegatos* fuera de la UAM?

A lo largo de su existencia, nuestra revista ha enfrentado diversos retos.

Surge en el marco de la recesión económica de la década de los 80, con un incremento de los costos de producción, incluyendo el papel y la distribución, lo que complicó aún más la situación financiera de las revistas de las universidades públicas.

Obviamente, las limitaciones presupuestales han estado presentes en estos cuarenta años impactando, a veces más a veces menos, el proceso editorial de *Alegatos*.

Igualmente, su distribución y difusión han presentado retos especiales.

Desde su nacimiento en el ámbito jurídico, se ha reconocido su carácter *sui generis*, su análisis profundo y de vanguardia y otras cualidades que sin duda mantiene en el presente. Pero, ¿qué tan conocida es nuestra revista?

Afortunadamente, los contactos de las y los investigadores del Departamento de Derecho, llevaron a *Alegatos* a varios núcleos de especialistas, tanto en México como en el extranjero, es verdad que nunca estuvo absolutamente en el anonimato.

Sin embargo, nuestra revista, como lo mencionamos antes, al igual que otras publicaciones de la UAM nació en una etapa de crisis económica y de aprendizaje institucional que limitaron grandemente su distribución oficial sistematizada.

Esta deficiencia fue motivo de preocupación para el Jefe del Departamento de Derecho en turno y para los diferentes Directores y Directoras que ha tenido *Alegatos*, pero, debemos reconocer, que al mismo tiempo fueron las propuestas y acciones de estas personas las que atenuaron el problema y mantuvieron vigente esta publicación.

En la actualidad, *Alegatos* sigue enfrentando diversos problemas, entre otros: obviamente, continúan los presupuestos limitados; no ha sido fácil contar con la revisión por pares con la calidad y en los tiempos pertinentes para la publicación; también es importante considerar la presión por publicar y la obsesión por las métricas de impacto de las revistas, dos cuestiones que pueden incidir en la calidad de los trabajos; la falta de acceso a tecnologías modernas de impresión y distribución dificulta la difusión de los resultados de investigación; la falta de redes de colaboración con otras instituciones a nivel internacional limita el intercambio de conocimientos y la visibilidad de las investigaciones.

Utilizo este recuento para darle contexto a mi opinión sobre la situación actual del Programa Editorial *Alegatos*.

Frente al panorama antes mencionado, el Programa Editorial *Alegatos* está demostrando su eficacia en la difusión de la revista al utilizar los recursos tecnológicos actuales:

Tenemos:

1. *Alegatos* en línea,
2. Suscripción vía internet,
3. Ubicación en plataformas y bibliotecas virtuales.

Además, quienes dirigen *Alegatos* han implementado mecanismos que la ponen en contacto directo con el público preferente, por ejemplo:

1. La presentación pública de cada nuevo número de *Alegatos*,
2. La realización de conferencias y otros eventos acerca de temas actuales y de relevancia jurídica.
3. Otra meta, antes proyectada y que ha requerido de un esfuerzo especial, es la publicación de *Alegatos Coyuntural* que permite conocer la opinión de los especialistas en forma breve e inmediata.

4. Actualmente, con un enfoque optimista, el Comité editorial de *Alegatos*, junto con las instancias universitarias, se encuentra analizando las propuestas para superar, nuevamente, las limitaciones presupuestales. De esta manera tenemos la oportunidad de transitar hacia una revista totalmente digital con las ventajas que ello implica los desafíos no son menores, sin embargo, ahora como en el pasado nuestra revista debe denotar el esfuerzo de los profesores del Departamento de Derecho en la transmisión de información científico-jurídica que aporte al conocimiento intentando superar problemáticas siempre presentes como el asunto de los bajos presupuestos pero, también las nuevas situaciones, mencionemos por ejemplo el uso y abuso de la inteligencia artificial en un momento de la humanidad en el que la pos verdad y las ideologías extremas colocan a los estudiosos del derecho, sobre todo a los más jóvenes, en la disyuntiva de convalidar sin analizar o, rechazar sin buscar el fundamento adecuado.

El derecho ha rebasado la calificación absoluta de ser un obstáculo, al cambio social, tal como lo determinaban algunos estudiosos que no encontraban atenuantes para su aseveración.

La historia ha demostrado que el derecho es y debe ser parte de la evolución social. Los y las investigadoras del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana aportamos, con nuestros métodos, ideologías y trayectorias específicas al contenido de nuestra revista y nos nutrimos con las contribuciones de nuestros pares externos a nuestro departamento.

Igualmente es de considerarse el trabajo arduo que han realizado tanto las autoridades del departamento de derecho como las diferentes personas que han dirigido el Programa Editorial *Alegatos*

Por lo anterior, el esfuerzo para posicionar a *Alegatos* en el panorama editorial universitario sigue realizándose, pero, al mismo tiempo, son patentes los avances mencionados y la adecuación permanente de nuestra revista a los nuevos retos y circunstancias.

Además, se han institucionalizado mecanismos que fortalecen la presencia de *Alegatos* en el ámbito jurídico. Es notoria la adecuación de la revista a los requisitos científico-académicos que actualmente se exigen en México y en el Mundo.

Sin duda, se puede ver a *Alegatos* en el futuro cada día cumpliendo mejor, como hasta ahora, los objetivos para los que fue creada hace 40 años.

## Los primeros cuarenta años de *Alegatos*

Elisur Arteaga Nava\*

*Alegatos*, la revista de nuestro Departamento de Derecho, cumple CUARENTA AÑOS. En ese lapso, ha cumplido los fines para los que fue creado: ser un foro de difusión de la cultura jurídica, un medio en el que tiene lugar el pensamiento escrito sobre los nuevos y viejos valores y un testimonio del acontecer de su época.

### **Propuesta:**

Hace cuarenta años, cuando la maestra Laura Trigueros Gaisman y el suscrito recién ingresamos como profesores al Departamento de Derecho de nuestra Unidad, nos dimos cuenta de que no contaba con un medio de difusión para la obra jurídica de nuestros investigadores.

Ante el vacío que observamos, le comenté a la maestra Trigueros la conveniencia de proponer al Jefe del Departamento, que en ese entonces era el doctor don Luis De la Barreda, la creación de un medio de difusión. Ella estuvo de acuerdo en secundar la propuesta.

Para echar a andar el proyecto elaboré un documento que sirviera de propuesta. El documento, una vez discutido, lo firmamos la maestra Trigueros y el suscrito, lo presentamos a la consideración de nuestra autoridad, el doctor De la Barreda. En ella delineamos, en términos generales, las características que debería tener la revista y el nombre que debería llevar: *Folios*.

El documento original en el que estaba contenida nuestra propuesta debe de obrar en los archivos del Departamento. Acompaño copia del borrador,

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

marcado por el paso de los años, que conservo entre mis papeles. Está elaborado a máquina de escribir, tal como era habitual en aquel entonces. Nada de computadoras u ordenadores. Los tiempos y los medios cambiaron rápidamente.

El doctor De la Barreda, una vez que estudió nuestra propuesta, nos citó a una reunión en el departamento donde vivía en ese entonces, que está en avenida de la Universidad, casi enfrente de Ciudad Universitaria, en la Delegación Villa Obregón.

Recuerdo que a la reunión asistimos, entre otros, las maestras Mireya Toto y Trigueros. En esa reunión se aprobó nuestra propuesta; fue la doctora Toto quien propuso que la revista se llamara *Alegatos*, en razón de que en Francia existía y circulaba una revista que llevaba el nombre de *Folios*, *Folios Jurídicos*. Fue el doctor De la Barreda quien determinó el formato y las características editoriales de la revista que aún la caracterizan.

Al salir el primer número de *Alegatos*, hubo una ceremonia de presentación a la que fueron invitados y asistieron profesores y alumnos del Departamento; Jaime Escamilla, Jorge Fernández Souza, Ramiro Bautista y otros estuvieron presentes.

### **Censura:**

*Alegatos*, desde un principio, se convirtió en un foro abierto y sin censura; tal circunstancia tuve oportunidad de corroborarla cuando se publicó, en el número 30, correspondiente al año de 1995, un estudio al que titulé *Contribución para una teoría de los alardes*, que había presentado a otra revista para su publicación. En esta se condicionó su publicación a que eliminara partes de ella. Me negué a aceptar la condición y retiré mi documento; en su momento lo presenté a *Alegatos* y, sin mayores problemas, los dictaminadores recomendaron que fuera incluido y publicado sin cortes ni enmiendas.

*Alegatos* llegó para quedarse; a base de constancia, se ha hecho un lugar entre los medios de difusión del Derecho. Ha aparecido de manera regular y ocupa un lugar dentro de la literatura jurídica. Se ha convertido en un testimonio de la evolución del Derecho durante los últimos cuarenta años y en un medio en el que, libremente los autores, internos y externos, hacen notorio su pensamiento y públicos los resultados de sus investigaciones.

Ciudad de México, julio de 2025, Texto del anteproyecto de propuesta





4  
o cual facción, o grupo o persona. De otra manera la revista tendrá  
escasa vida.

Debemos insistir en que la revista es un foro abierto a todas las co-  
rrientes del pensamiento jurídico y político; que de ella no estará  
excluido nadie por razón de su ideología o religión. Debemos buscar  
la universalidad.

Con el tiempo será necesario contemplar que la propia revista edite  
no solo números especiales sobre uno o dos temas, sino también mono-  
grafías como adendas.

Nuestra revista, si la sabemos cuidar y promover, pronto pudiera con-  
vertirse en una verdadera editorial.

México, D. F., a 20 de diciembre de 1984.

Elisur Arteaga Nava

Laura Trigueros.



## Presentación del número 118 de la revista *Alegatos* en la 47ª edición de la Feria Internacional del Libro del Palacio de Minería

Javier Huerta Jurado\*

Este documento, ha sido realizado a partir de la presentación del número 118 de la revista *Alegatos* en *La Feria Internacional del Libro del Palacio de Minería*, en el marco de la conmemoración del 40 aniversario de la publicación.

A cuarenta años de su fundación, apoyado en mi formación recupero algunos de los factores y principios que impulsaron el nacimiento de *Alegatos* y, al mismo tiempo trazaron el perfil de la revista, desde una perspectiva sociológica, mismos que han servido de guía a la investigación difundida en una nueva revista dedicada a la investigación jurídica.

El objetivo de su fundación consistió en que el profesor-investigador (una figura novedosa en la academia), tuviera un espacio para difundir sus hallazgos, y por ese medio, impulsar la información, actualización, formación permanente de los profesores y la difusión de nuevos conocimientos en el campo del derecho. En esta ruta, se garantiza la formación de los profesionales, y utilizar los artículos publicados como material de consulta en las clases y de esa manera, aprovechar las publicaciones de los profesores para que los estudiantes accedan a información actualizada producto del trabajo de investigación.

Esto era parte de la visión institucional con apego a lo establecido en la Ley Orgánica que le dio vida a la institución, es decir; la investigación que se

\* Profesor Investigador del Departamento de Derecho UAM-A.

desarrolla en la universidad, con el objetivo de atender los grandes problemas nacionales, en este caso los que corresponden al campo jurídico, e involucrar a los estudiantes.

Para darle sentido al proyecto, los dos actores principales, profesores y estudiantes se integraron en un sistema departamental, constituido por áreas de conocimiento y adscripción de los investigadores, que al mismo tiempo, fungían como áreas de investigación, además de la distribución de la carga docente, tenían como tarea la organización de la investigación; de tal manera que todos los profesores debían estar adscritos en un programa de investigación del área y por eso mismo tenían como responsabilidad registrar un proyecto de investigación relacionado por obvias razones al área de conocimiento de su adscripción.

Ésta fue la segunda revista que se fundó en la División de Ciencias Sociales y Humanidades, según la referencia que sostuvo en esos tiempos, quien ocupaba el cargo de Director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades el Mtro. Luis Gerardo Ize, quien también sostenía que la naciente revista “era... claramente disciplinar”, y su objetivo era servir como “instrumento para difundir los resultados del trabajo de los investigadores del Departamento de Derecho, y abierta a la producción de la comunidad jurídica nacional e internacional”.<sup>1</sup>

Por su parte el Dr. Luis De la Barreda Solórzano, quien era Jefe del Departamento de Derecho, sostenía que “la idea de que el derecho es una construcción social es una verdad a medias, porque también es una manifestación cultural moderna”; reconocía que “las primeras formulaciones jurídicas, databan de tiempos inmemoriales, y que algunas de ellas no habían perdido su validez, pero; sostenía también, “es verdad también que hay un paralelismo del cambio que se da entre la sociedad y el derecho... pues la presencia de nuevos datos científicos y tecnológicos van configurando día a día la organización social”,<sup>2</sup> sin lugar a dudas, estos dos procesos dan lugar a nuevos campos de estudio y la dinámica social va haciendo visibles nuevos problemas para el estudio del Derecho, en este sentido, infiero que desde el inicio quedaron marcadas rutas que van a influir en la investigación.

<sup>1</sup> *Alegatos*, Núm. 1, septiembre-diciembre de 1985, México, UAM-A.

<sup>2</sup> *Id.*

Por otro lado, decía también el Dr. De la Barreda, en concordancia con el Mtro. Ize, que el departamento de Derecho pretende orientar la investigación en ese horizonte, entendiendo el derecho como una disciplina que reconoce el valor de sus tradiciones jurídicas, siempre abierta a los cambios sociales, lo que sigue siendo el sello de la revista por su apertura a la producción jurídica nacional e internacional, contribuyendo así al debate sobre los cambios jurídicos y sociales y su regulación.

Por eso mismo sostenía, De la Barreda, que el nombre, *Alegatos*, tenía la finalidad de promover el diálogo amistoso y fecundo sobre la realidad y el derecho, así como su evolución, en el ámbito de la teoría, diría yo, pero, también de los instrumentos prácticos, que la misma dinámica social ha ido imponiendo en la formación y ejercicio del derecho.<sup>3</sup>

Por otro lado, es de destacarse que todo lo anterior contribuye a la integración de una planta docente multinacional, de profesores con trayectoria en la investigación y experiencias en la enseñanza del derecho en regímenes políticos muy diversos, con distintos grados de autoritarismo, aquí coincidieron chilenos, argentinos, entre otros, algunos de ellos exiliados políticos producto de golpes militares en sus países, todos ellos con posturas políticas críticas a los regímenes autoritarios, quienes se encontraron con un bloque mayoritario de mexicanos muy diversos, algunos de ellos vinculados al régimen político, y otros muy críticos del sistema político mexicano relacionados con proyectos jurídico-sociales.

Estos factores tuvieron un gran impacto en el perfil de la carrera y desde luego en la revista *Alegatos*, pues ese bloque le dio forma a los planes de estudio, que junto con la revista fueron los artífices de una ruptura con el modelo tradicional de estudiar Derecho y al mismo tiempo, que se desarrollara una visión interdisciplinaria y crítica, desde una perspectiva humanista, como resultado de una construcción social, que conserva algunas de las formulaciones jurídicas antiguas, las cuales se han ido adecuando o bien reconstruyendo, pero al mismo tiempo, se abren nuevos campos de interés para atender fenómenos nuevos que viven las sociedades modernas.

La revista *Alegatos* por sí misma, ha cumplido su función como un espacio de difusión de posturas jurídicas frente a una gran diversidad de problemas,

<sup>3</sup> *Id.*

pero también de diálogo silencioso entre los juristas de la institución, de otras escuelas de derecho en el país y del extranjero.

Podría afirmarse que en su momento se consideró que la carrera de Derecho de la UAM había elaborado un plan de estudios novedoso, alejado de las tradiciones en la formación jurídica de otras instituciones, y de alguna manera lo mantiene, y esto se podría verificar en su estructura curricular, que considero, es más vigente que nunca; y que ha sorteado los embates de las tendencias neoliberales que han intentado cambiarla.

Esto se debe a la visión de quienes lo elaboraron, ya que intuía que en su momento el ejercicio y la enseñanza del derecho les habían demostrado que la disciplina por sí sola era insuficiente para comprender la complejidad de los problemas que enfrentaba la sociedad desde el último tercio del siglo pasado, y que para ello era necesario formar un nuevo abogado, que comprendiera las ventajas de la formación interdisciplinaria, los retos de superar las barreras de la disciplina para explorar el derecho acercándose a otras disciplinas e incluso explorar una visión multidisciplinaria dada la complejidad de los problemas que viven las sociedades modernas; estos planteamientos ya se hacían en otras disciplinas, sin desconocer que estas tendencias se han mantenido a lo largo del tiempo.<sup>4</sup>

En sus contenidos, la revista *Alegatos* refleja en sus contenidos esas tendencias, aquellas que ponen el acento en la investigación disciplinar e incluso, se retoman las formulaciones jurídicas de antaño para proyectar planteamientos novedosos y otros que reflejan esfuerzos interdisciplinarios e incluso avanzan a la multidisciplinaria o las teorías de la complejidad; otros que dedican sus investigaciones a casos prácticos preocupados por la coherencia de los procedimientos jurídicos; la tendencia de la autonomía de las disciplinas y ciencias que se refiere al desprendimiento del tronco de la filosofía, como sostiene el filósofo González Rojo, pero que cuando es necesario retornan a la filosofía de donde retoman sus nutrientes se renuevan y encuentran soluciones a fenómenos contemporáneos.<sup>5</sup>

Por eso mismo, a lo largo de 40 años, la revista se ha mantenido vigente, porque además de lo anterior su apertura a la comunidad ha respetado las

<sup>4</sup> Pablo González Casanova, *Las nuevas ciencias sociales y las humanidades*, Buenos Aires, Clacso, 2017.

<sup>5</sup> Enrique González Rojo, *En marcha a la concreción*, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2007.

formas particulares de entender el derecho, la pluralidad ideológica de sus colaboradores, como corresponde a una publicación de una institución de educación superior.

A partir del año 2008, cuando asumí la Secretaría Editorial de la revista, y poco tiempo después la Dirección del Programa Editorial Alegatos, contribuí en el diseño del nuevo formato más manejable, así como en la elaboración de las reglas de operación para el funcionamiento de la revista. Se diseñó una estrategia para promover su difusión, colocarla al alcance de toda la comunidad jurídica de la universidad, del país y del mundo; esto en un entorno favorable puesto que la División de Ciencias Sociales tiene varias revistas y pretendíamos que *Alegatos* tuviera un lugar relevante entre sus publicaciones y para ello contamos siempre con el respaldo absoluto de las autoridades del departamento y de la División.

Para ello, impulsamos la difusión de la revista impresa en las universidades de México que ofrecían la carrera de Derecho, así como, otras universidades del mundo, principalmente en América Latina, con menor intensidad en Europa. Al mismo tiempo, se digitalizó desde el número 1, con el apoyo de la Coordinación de Servicios de Cómputo, que con su equipo también nos apoyó con el diseño de un portal, y el alojamiento del mismo en los servidores de la institución, con ello, poner a disposición del mundo la investigación que se publicaba en la revista *Alegatos*; de la misma forma, se fue indexando en diferentes plataformas digitales; como Latindex, Vlex, Clase, EBSCO, LatinREV, Biblat, OJS y desde ahí se difunde en muchas otras plataformas.

Con lo anterior hoy es posible conocer información como las visitas y consultas que se hacían en la versión digital; también recibíamos un reporte específico de la plataforma Vlex, y por ello sabíamos que *Alegatos* se consultaba en Europa, Asia, África, América Latina y Estados Unidos y obviamente en México, con Vlex se logró un convenio firmado por Propiedad Intelectual de la UAM para recibir regalías por las visitas que se hicieran en su plataforma.

Se promovieron las presentaciones de cada uno de los números que se publicaron ante la comunidad jurídica del Departamento de Derecho, en otras instituciones, en la Casa Lamm, y de la misma manera estuvimos siempre a tiempo para presentar en el mes de febrero el número nuevo en la *Feria Internacional del Libro del Palacio de Minería*.

Se logró cumplir con las exigencias de los organismos que se encargan de evaluar las publicaciones: estar actualizada, garantizando la edición de tres números por año, publicando casi siempre, setenta por ciento de trabajos de investigadores del departamento de derecho y treinta por ciento de colegas de otras instituciones, garantizando siempre que los trabajos publicados fueran originales, dictaminados por pares como lo establecen las reglas de operación aprobadas por el Comité Editorial y el Consejo Divisional.

Para dar certidumbre a los investigadores, consolidamos un padrón de dictaminadores, conformado por investigadores nacionales y extranjeros, todos ellos con un alto nivel académico, para garantizar la imparcialidad y certidumbre en la objetividad en las tareas de dictaminación, todos ellos sometidos y aprobados por el pleno del Comité Editorial, el cual se fue conformando y logró su consolidación con el desarrollo de políticas consensuadas producto del trabajo colegiado.

Se celebraron los 25 años, luego a los treinta, hasta el número 100, cuando me retiré del cargo y por eso puedo decir que *Alegatos* no ha perdido el rumbo, es una revista que recoge el espíritu original, dedicada a publicar trabajos de investigación jurídica, con las normales tensiones sobre lo que se legisla, pero también sobre procesos que reflejan controversias o consensos que se van construyendo en el debate en torno a procesos de renovación de del orden jurídico, e incluso de la normatividad internacional.

Esto sin perder de vista que la investigación jurídica que se publica en la revista no es coyuntural, es de largo plazo, con proyectos en su mayoría particulares, producto de la desarticulación de las áreas de investigación y en menor grado del trabajo colegiado, en tal sentido es una revista que ha sido referente para que los investigadores participaran en los foros de consulta para los cambios en la legislación nacional; la investigación está orientada a visibilizar o atender algún fenómeno social, que sirva para hacer cambios o elaborar leyes para atender fenómenos sociales nuevos que exigen su regulación jurídica; que no son ajenos a los cambios, o a los fenómenos nuevos, que no solo son resultado de la reflexión teórica, sino que también responden a los cambios que se van desarrollando en la sociedad misma.

En ella también, fueron publicados, artículos que analizaron las reformas estructurales que se hicieron a la Constitución y a las Leyes secundarias en la época neoliberal; estoy seguro de que la curiosidad de juristas y no juristas



los llevará a explorar los contenidos de la revista y comprobará lo que aquí dejamos plasmado, que por cierto la revista se fundó cuando las políticas neoliberales empezaban a implementarse.

Por otro lado, durante nuestra gestión, impulsamos la creación de la revista *Alegatos Coyuntural*, con el objeto de alentar desde la revista la publicación de trabajos de análisis como su nombre lo indica de coyuntura, con el objeto de que los juristas pudieran emitir opiniones sobre cambios a la legislación, o procedimientos legales relevantes, con la única limitante del número de páginas, respecto de las modificaciones a las leyes o bien a fenómenos sociales nuevos o bien aquellos de urgente regulación de otra forma, además de alentar el trabajo de investigación de los jóvenes profesores.

Respecto al contenido del número que presentamos en el aniversario 40 de la revista, lo que puedo decir es muy general desde la perspectiva de un sociólogo, que ve las leyes siguiendo a Thomas Hobbes, “sólo se puede regular aquello que la sociedad acepta”; es decir; son acuerdos sociales que en nuestros tiempos, en las sociedades contemporáneas, se definen a través de las representaciones populares; en los parlamentos, de tal manera que los cambios a las leyes y a la constitución, han sido legales y también legítimos y tienen como finalidad alcanzar la paz y la tranquilidad de la sociedad. La revista en este número sigue las líneas trazadas, aborda temas novedosos como la relevancia que adquieren las tecnologías, en particular en el ejercicio del derecho, mostrando su aplicación y su urgente regulación; de la misma manera la desaparición de un órgano autónomo y el riesgo para los derechos humanos a la información y la protección de datos personales, ese derecho solo cambio de instancia; y finalmente, un artículo que alerta sobre los riesgos en el cambio, en la forma como se asumen los cargos de juez por elección, en el marco de la Reforma al Poder Judicial; solo quiero dejar asentado, que los cambios de instancia o de método, no ponen en riesgo nada; una postura así pondría en duda la solidez con la que son formados los abogados. Por el contrario, estoy convencido de que la formación de juristas es sólida, así mismo considero que las instituciones necesitan refrescarse y esa sangre nueva, seguramente tendrá la energía y la fuerza moral para impulsar cambios en las estructuras anquilosadas a la administración y la justicia en México.



## Otras publicaciones institucionales



# 121 alegatos

## *Doctrina*

**Gerardo González Ascencio**

La Ley de Amnistía de AMLO: una contribución a la justicia transicional.  
Pautas de continuidad y ruptura con los procesos contemporáneos  
de perdón en México. Primera parte

**Rosa M. Álvarez González**

Los derechos de las mujeres como proceso histórico.  
Su reconocimiento en el contexto revolucionario

**Carlos H. Durand Alcántara**

Reforma del presidente Andrés Manuel López Obrador,  
pueblos originarios y afroamericanos del año 2024

**Celso Escobar Salinas**

Los derechos humanos de los pueblos indígenas en México:  
desafíos a catorce años de la reforma constitucional de 2011

**Luis Figueroa Díaz**

Una propuesta de hipótesis normativa en relación con la  
sociedad anónima y el régimen de sustentabilidad en México

## *Investigación*

**Francisco Ramos Quiroz**

40 años de reformas en el Poder Judicial de la Federación

**Evangelina Tapia-Tova, Edgar Guerra y Edith E. Orenday-Tapia**

Desaparición del INAI y los órganos garantes  
de la transparencia en México

**Iris R. Santillán Ramírez y Abraham Montoya Velasco**

El impacto de la perspectiva de género en el ámbito  
de la justicia penal en los casos de la violencia sexual

**Arturo Sotelo Gutiérrez**

Los atavismos jurídicos y la implementación  
de la perspectiva de género en sede judicial

**Odette Mendoza Becerril**

Cinco décadas de reformas legislativas en tecnología  
en México: un análisis de su evolución

## *Reseñas y Documentos*

**Susana Núñez Palacios**

*Alegatos*: una revista abierta al tiempo

**Elisur Arteaga Nava**

Los primeros cuarenta años de *Alegatos*

**Javier Huerta Jurado**

Presentación del número 118 de la revista *Alegatos* en la 47ª edición  
de la Feria Internacional del Libro del Palacio de Minería

ISSN 2007-6916

