

ENFOQUES JURÍDICOS

REVISTA MULTIDISCIPLINAR DEL CEDEGS

08

NÚMERO 08-JULIO DICIEMBRE 2023
UNIVERSIDAD VERACRUZANA

ENFOQUES JURÍDICOS

ISSN-e 2683-2070

Año 4 Número 08 julio-diciembre 2023
XALAPA, VERACRUZ, MÉXICO
CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE DERECHO, GLOBALIZACIÓN Y SEGURIDAD



Universidad Veracruzana

Dr. Martín Gerardo Aguilar Sánchez

Rector

Dr. Juan Ortiz Escamilla

Secretario Académico

Mtra. Lizbeth Margarita Viveros Cancino

Secretaría de Administración y Finanzas

Dr. Roberto Zenteno Cuevas

Director General de Investigaciones

Dra. Ana Gamboa de Trejo

Coordinadora

Centro de Estudios sobre Derecho,

Globalización y Seguridad

ENFOQUES JURÍDICOS

REBECA ELIZABETH CONTRERAS LÓPEZ

DIRECTORA

CONSEJO EDITORIAL

Ana Gamboa de Trejo (México)

Jaqueleine Jongitud Zamora (México)

Jorge Witker Velázquez (México)

Marta S. Moreno Luce (México)

Eugenio Raúl Zaffaroni (Argentina)

José Luis Cascajo Castro (España)

COMITÉ EDITORIAL

Josefa Montalvo Romero (México)

José Antonio Márquez González (México)

Ángela Figueruelo Burrieza (España)

Julia Ropero Carrasco (España)

Rosanna Pane (Italia)

ENFOQUES JURÍDICOS



UNIVERSIDAD VERACRUZANA

Enfoques Jurídicos ISSN 2683-2070
Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización
y Seguridad de la Universidad Veracruzana
Xalapa, Veracruz, México



Núm. 8 (julio-diciembre 2023)
Correo-e:
enfoquesjuridicos@uv.mx
Teléfono: (52) 2288 41 37 98

Enfoques Jurídicos es una publicación semestral, digital, arbitrada y de acceso gratuito, publicada por la Universidad Veracruzana a través del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad (CEDEGS); es un espacio libre para la divulgación de investigaciones científicas relacionadas con la ciencia jurídica con perspectiva multidisciplinaria.

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 México.
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/mx/>

CONTENIDO

ARTÍCULOS	Páginas
La regla del precedente en México Modesta Lorena Hernández Sánchez.....	9-25
Los derechos de sucesión pensional en la Ley del Seguro Social Verónica Lidia Martínez Martínez.....	27-45
La incidencia de la participación ciudadana dentro del Sistema Nacional Anticorrupción en México José Guadalupe Altamirano Castro Oscar David Guiot Tejeda.....	47-83
El Albacea Provisional en el Juicio Sucesorio en el Estado de Veracruz Doris Karina Oropeza Mendoza.....	85-102
Brecha digital: implicaciones para el estado mexicano Erica Yahaira Leija Macías.....	103-115

RESEÑAS

- La trata de personas desde el análisis de las ciencias penales
Gabriela Guerra Contreras.....119-122
- Populismo punitivo o las caricaturas de la “justicia”
Rebeca Elizabeth Contreras López.....123-128

COMENTARIO RELEVANTE

- Hacia una nueva construcción de sostenibilidad Mediterránea: Lo que dejó el
Congreso Internacional del Mar de la *Universitat* de Barcelona
Joaquín Pablo Reca.....131-135

ENFOQUES JURÍDICOS

08 julio-diciembre 2023

ARTÍCULOS

La regla del precedente en México

Recibido 30 noviembre 2022-Aceptado 27 febrero 2023

Modesta Lorena Hernández Sánchez*

Universidad Veracruzana. Veracruz-Veracruz, México

modhernandez@uv.mx

RESUMEN: *El derecho mexicano se encuentra en constante evolución. Con la integración del sistema de precedentes judiciales obligatorios en nuestra legislación, se advierte un nuevo paradigma en el que se adopta un estilo de doctrina jurídica del common law -propio de países anglosajones- pero también del estilo de jurisprudencia por precedentes utilizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos; y es que han sido muchos los motivos que han orillado al Poder Judicial de la Federación a buscar opciones que agilicen la impartición de justicia en el ámbito de los derechos humanos, siendo el principal la necesidad de fortalecer las sentencias que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que tengan un mayor impacto, y de esta forma, se proteja de manera más eficiente y rápida los derechos humanos de las y los ciudadanos que se encuentren en*

ABSTRACT: *Mexican law is constantly evolving. With the integration of the system of mandatory judicial precedents in our legislation, a new paradigm is observed in which a common law style of legal doctrine is adopted - typical of Anglo-Saxon countries - but also the style of precedent-based jurisprudence used by the Inter-American Court of Human Rights; and it is that there have been many reasons that have led the Judiciary of the Federation to seek options that expedite the administration of justice in the field of human rights, the main one being the need to strengthen the sentences issued by the Supreme Court of Justice of the Nation so that they have a greater impact, and in this way, the human rights of citizens who find themselves in similar situations are protected more efficiently and quickly, avoiding litigation that reaches the*

* Doctora en Ciencias Jurídicas, Administrativas y de la Educación por la Universidad de las Naciones campus Veracruz; Abogada postulante; Docente de la Universidad Veracruzana campus Veracruz; Vocal de la Cátedra de Excelencia de la Universidad Veracruzana "Mahatma Gandhi".

situaciones similares, evitando litigios que lleguen a las instancias más altas, en el afán de lograr la correcta protección de los derechos humanos de las y los justiciables.

Palabras clave: Precedente legal, derechos humanos, jurisprudencia, reforma constitucional, ley de amparo.

highest levels, in the desire to achieve the correct protection of the human rights of the defendants.

Keywords: Legal precedent, human rights, legal precedent, human rights, jurisprudence, Constitutional reform, protection law.

SUMARIO: Introducción. 1. Conceptualización. 2. El precedente judicial en México. 3. Análisis de aplicación. Conclusiones. Fuentes de consulta.

Introducción

La reciente incorporación del sistema de jurisprudencia por precedentes judiciales, establecida en la reforma constitucional al Poder Judicial Federal (PJF), publicada el pasado 11 de marzo de 2021, nos motiva a desentrañar y esclarecer el entendimiento sobre su conceptualización, el surgimiento de este sistema, y las razones que propiciaron que una postura inglesa se haya implementado de manera gradual para fortalecer al derecho mexicano. Con esta transición, las resoluciones de los asuntos a cargo de la Suprema Corte de Justicia (SCJN) se mudan del tradicional sistema de tesis, a uno apoyado por un sistema de precedentes, quedando de manifiesto un nuevo paradigma para impartir justicia con base en las decisiones jurídicas que hayan sido adoptadas previamente en un caso idéntico o similar y que resultan aplicables para resolver una cuestión de derecho en un caso posterior. Con esto, la SCJN como tribunal constitucional, refuerza la seguridad jurídica que brinda en la defensa de los derechos humanos, delimita el compendio jurídico y analiza el alcance de este.

De acuerdo con dicho contexto, el tema que nos ocupa se aborda en tres partes: en la primera, se realiza un análisis descriptivo-explicativo, con el propósito de plantear aspectos importantes sobre su conceptualización, abarcando diversas posturas doctrinales que comprenden el origen de este sistema jurisprudencial, desde el *stare decisis* del *common law*, su evolución y adopción en el sistema norteamericano, hasta su adaptación a las necesidades de nuestro país, en la búsqueda de la agilidad y eficacia de los derechos humanos de las y los justiciables; en la segunda, se efectúa un análisis comparativo de la reforma en comento, a fin de determinar y esclarecer el avance gradual que ha tenido este sistema en la legislación mexicana, puntualizando los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se reformaron, y que, por consiguiente, ocasionaron una modificación en la Ley de Amparo, siendo un parteaguas tan relevante que tuvo la fuerza suficiente para dar cabida a una nueva época en el PJF -la onceava-; en la tercera, se reflexiona acerca de la funcionalidad del contenido de esta reforma en la práctica, es decir,

cómo se efectuará, cuál es el alcance de las sentencias, y en todo caso, el estudio de las mismas, para identificar de forma correcta cuando se está en presencia de un precedente. Asimismo, también se hace alusión sobre el inicio de una nueva era en el derecho mexicano que permitirá aumentar y mejorar la capacidad argumentativa de las y los operadores del derecho, así como ir estableciendo una diversidad de posturas sobre normas constitucionales o convencionales, que serán las que brinden fuerza obligatoria en las sentencias de la Corte, estimando que el principal motivo de esta última siempre será beneficiar a las y los justiciables, ofreciendo una forma más eficaz para obtener sentencias debidamente fundamentadas a la luz de los derechos humanos.

1. Conceptualización

Para comenzar, explicaremos el concepto de precedente judicial. Michael Taruffo (2018) señala que el precedente verdadero, está constituido o puede conformarse por una decisión que después se establece como una norma que también se aplica en casos subsiguientes. En el mismo sentido, Lino Palacio (2004) afirma que lo que se tiene en mente cuando se alude a la palabra precedente en el *civil law*, no es la norma general o regla del derecho mediante la cual se ha resuelto el caso anterior, sino la sentencia como documento. En otras palabras, el vocablo precedente es empleado en alusión al concepto de sentencia o fallo, como acto decisivo o instrumento mediante el cual el juez resuelve el mérito de la pretensión.

Por su parte, en la interpretación de Marina Gascón Abellán (1993), tanto el precedente vertical, el horizontal y el autoprecendente, comparten la misma razón de ser, la cual consiste en el principio de universalización entendido como la exigencia de justicia uniforme. Respecto al primero, sostiene que se justifica en una estructura piramidal del poder judicial y en un sometimiento similar al que existe respecto de la ley; con relación al segundo y al tercero, la autora en cita, considera que:

El horizontal supone una búsqueda de homogeneidad judicial vinculada al espíritu institucional y organizativo del que los jueces rara vez se apartan porque serían criticados y vistos como algo incorrecto dentro del gremio. Por último, afirma que el autoprecendente constituye una regla de racionalidad cuyo único fundamento reside en la exigencia de la justicia formal, entendida como el principal requisito de la universalización (págs. pp. 107-108).

Para Victoria Iturralde (2014), el precedente consta de dos dimensiones, una institucional y otra estructural. Al respecto, explica que:

La institucional está ligada a la organización de los tribunales y sus relaciones, surgiendo así el precedente vertical, el horizontal y el autoprecendente. En el precedente vertical se muestra la jerarquía existente entre los distintos órganos judiciales, en donde los inferiores están constreñidos a seguir los precedentes de los superiores, siendo esta la regla del *stare decisis* (págs. pp. 194-201).

Asimismo, Iturralde (2014) considera que el precedente horizontal se da, cuando se está ante tribunales de la misma jerarquía y el autoprecedente, cuando el juzgador está obligado a seguir sus propios precedentes. Normalmente cuando se habla del precedente, se hace referencia implícita al vertical y obligatorio, pero ello no significa que soslaye el autoprecedente, porque este no se basa en una obligación legal, sino en una interpretación de la justicia formal. Menciona también que, la dimensión estructural está enfocada en cuáles son las sentencias que constituyen precedentes respecto de una decisión ulterior.

Es importante mencionar que los precedentes son característicos de los sistemas del *common law*. En la opinión de Rosales Guerrero (2005), antes los jueces se apoyaban en disposiciones generales o decretos reales, de esta forma las resoluciones se sustentaban en la costumbre que era aceptada y reconocida por la población. Así es como este pensamiento jurídico o forma de juzgar, se vio reflejado en las sentencias y adquirieron fuerza legal que, al ser reiterada, dieron origen a los *precedents*. Como consecuencia, estos se catalogaron como referentes directos para casos análogos que adquirieron carácter obligatorio bajo la doctrina del *stare decisis* que, en otras palabras, significa la costumbre de respetar la autoridad de las decisiones tomadas por los jueces en los casos anteriores, logrando con el paso del tiempo, la homogenización de las normas consuetudinarias del reino, y a su vez, dando origen al *common law*, sistema que al momento de arribar a Estados Unidos de América en el año 1607 (Tunc y Tunc, 1957) -derivado de la migración de los súbditos ingleses al territorio americano- volvió indispensables a los precedentes judiciales, constituyendo un sistema de derecho judicial tan relevante como el propio derecho legislativo.

Ahora bien, en el sistema jurídico mexicano comúnmente se habla de jurisprudencia, más que de precedentes judiciales; y es que, sin duda, desde que formalmente nació la primera en México, a consecuencia de la disposición de obligatoriedad en su aplicación contenida en la Ley de Amparo del año 1882, denominada Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857, de 14 de diciembre de 1982, fue un momento decisivo para la impartición de justicia en el país.

En esa línea de argumentación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación brinda la naturaleza jurídica de la jurisprudencia, al momento de resolver la contradicción de tesis 5/97 (2000) en la que sostiene que, en el caso de México, la jurisprudencia judicial es la interpretación e integración de la ley firme, reiterada y de observancia obligatoria, que emana de las ejecutorias pronunciadas por la SCJN, funcionando en Pleno o por Salas y por los Tribunales Colegiado de Circuito. Bajo esa tesitura, Ignacio Burgoa (1992) refiere que:

La jurisprudencia se traduce en las interpretaciones y consideraciones jurídicas integrativas uniformes que hace una autoridad judicial designada para tal efecto por la ley, respecto de uno o varios puntos

de derecho especiales y determinados que surgen en un cierto número de casos concretos semejantes que se presenten, en la inteligencia de que dichas consideraciones e interpretaciones son obligatorias para los inferiores jerárquicos de las mencionadas autoridades y que expresamente señale la ley (pág. 821).

Por otra parte, el autor Carmona Tinoco (1996) afirma que existen en nuestro país dos tipos de jurisprudencia judicial: la obligatoria y la no obligatoria u orientadora de acuerdo con el carácter de la misma. Esto en razón de que, en México solo es emitida por el Poder Judicial Federal y que a pesar de que la obligatoriedad es una característica inherente a esta, puede dejar de serlo cuando es interrumpida, modificada, sustituida o superada, siendo este una de las principales razones que han orillado al PJF a buscar la evolución de la jurisprudencia, situación que se abordará en las siguientes líneas. De lo antes expuesto, estimo prudente hacer una distinción de ambos conceptos -precedente y jurisprudencia- y es que, en términos generales, al hablar de un precedente se hace referencia a una decisión relativa a un caso específico y, por otro lado, cuando nos referimos a la jurisprudencia, entendemos por esta a una pluralidad de decisiones relativas a varios y diversos casos concretos.

Es menester mencionar que, el derecho mexicano ha evolucionado y sin duda, ha crecido en globalidad sin ser ajeno a la incorporación de derecho internacional. De modo que, gracias a los diversos tratados y convenciones de las que nuestro país forma parte, ha engrosado todo el sistema judicial en México. Por tanto, es necesario aludir a la influencia que ha tenido la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2019) en el derecho interno de nuestro país, debido a que, cuando la Corte emite resoluciones en el ejercicio de su competencia contenciosa, está facultada para interpretar y aplicar las disposiciones de la Convención; así pues, "la jurisprudencia en ejercicio de su competencia contenciosa, deriva tanto de las sentencias sobre excepciones preliminares, fondo del asunto, reparaciones, interpretación de sentencias, competencia, así como resoluciones sobre medidas provisionales y cautelares de su cumplimiento" (págs. pp. 5-6). Desde luego, estas sentencias tienen carácter vinculante y nuestro país, al formar parte de los Estados de la Convención Americana de Derechos Humanos, tiene la obligación de hacerlas parte de su derecho.

De acuerdo con este panorama en el que la evolución del derecho mexicano y la impartición de justicia es inminente, tuvo cabida la reforma con y para el PJF del 12 de febrero del 2020 que plantea una modificación al sistema de jurisprudencia buscando fortalecer los precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de que la doctrina constitucional que genere enmarque la labor del resto de los órganos jurisdiccionales del país. En la exposición de motivos de la reforma en cita, se determinó que la jurisprudencia que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación juega un rol de

suma importancia, y que los criterios que derivan de este tribunal constitucional deben ser robustos, vigentes y con fuerza, para que permeen a los órganos jurisdiccionales inferiores. Esto debido por la forma en la que se venía integrando la jurisprudencia entorpeciendo su desarrollo ya que el sistema por reiteración exigía que nuestro tribunal supremo resolviera cinco sentencias en el mismo sentido no interrumpidas por otra en contrario, en diferentes sesiones, por mayoría calificada. De modo que, aunque existiera una decisión paradigmática y trascendental de la Suprema Corte, que incluso hubiese sido votada por unanimidad, no generaba ningún tipo de obligación para que los órganos jurisdiccionales inferiores acataran dicho criterio, frustrando el deseo de los ciudadanos de ver sus derechos protegidos de manera pronta y eficiente, y a su vez, obligando a litigar el mismo tema en reiteradas ocasiones. Aunado a ello también se consideró el hecho de que en la diversidad de las controversias que se suscitan cotidianamente resultaba difícil que se lograra alcanzar cinco situaciones similares ante la Corte.

Ante este escenario, nuestro tribunal supremo buscó resolver el estancamiento en el que se encontraba la impartición de justicia, en razón a la forma en la que se estaba conformando la jurisprudencia. Por ello, con la reforma en comento en la que se privilegia el sistema de precedentes, las razones que justifiquen las decisiones compartidas por una mayoría calificada serán obligatorias para todos los órganos jurisdiccionales sin necesidad de que sean reiteradas. Con esto se busca lograr que todas las sentencias de la Suprema Corte sean relevantes y que los justiciables puedan exigir que sean observadas por todos los tribunales para garantizar que la justicia constitucional beneficie a más personas y que los ministros y ministras no tengan que discutir varias veces el mismo asunto.

Ahora bien, la mencionada reforma también trajo cambios casi instantáneos, uno de estos se vio reflejado en el Acuerdo General número 1/2021 del 08 de abril del 2021 del Pleno de la SCJN por el cual se determina el inicio de la Undécima Época del Semanario Judicial de la Federación, mismo que establece la obligatoriedad de las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y en las Salas por una mayoría de cuatro votos. En tal sentido, el análisis, comprensión y sistematización de sendos precedentes, aunado a la adecuación de la gran diversidad de planteamientos argumentativos a los márgenes del propio sistema, son circunstancias específicas que deberán tenerse en cuenta para estar en condiciones de determinar sobre la aplicabilidad de un criterio a un caso concreto.

2. Sistema de precedentes obligatorios en México

Con la terminología esclarecida y la exposición que motivó a la reforma es claro que la doctrina mexicana se ha apartado del sistema de reiteración de tesis en el que se tenía que esperar a tener cinco determinaciones en el mismo sentido y ninguna en contrario para

formular la jurisprudencia temática, o bien, mediante la contradicción de criterios, para evolucionar hacia un sistema de precedentes judiciales en el derecho mexicano. No obstante, este es un tema en el que se ha ido trabajando de manera gradual, como se advierte en la tesis 2a. CXII/2016 (10a.), (Precedentes judiciales. Para determinar su aplicación y alcance, debe atenderse a su razón decisoria), la cual refiere que, para determinar la correcta aplicación y alcance de los precedentes jurisdiccionales, es necesario diferenciar entre las razones decisorias del asunto y las que son utilizadas solo para complementar la resolución jurisdiccional secundaria. Siendo un claro ejemplo del razonamiento normativo aplicado a un caso en concreto por el cual el juzgador puede fundamentar su resolución. Otro ejemplo en el cual se habla de la teoría del precedente, se encuentra contenida en la controversia constitucional 54/2009, que en su apartado tercero relativo a la aplicabilidad del precedente estipula que:

Si bien son ciertas las consideraciones del demandante en lo relativo a la existencia del referido precedente, este Tribunal Pleno considera que las mismas no deben ser directamente aplicables y que el precedente debe distinguirse claramente del caso que ahora se analiza.

Lo anterior, representa un ejemplo de la facultad del juzgador para considerar y determinar si un precedente es adecuado para aplicarlo a un caso al momento de dictar sentencia.

Asimismo, en el amparo directo en revisión 5601/2014, se explica de una manera más amplia que, la distinción de un precedente –denominada *distinguishing* en la teoría del precedente–, ya sea vinculante o persuasivo, es una técnica argumentativa que consiste en no aplicar la regla derivada de un precedente que en principio parece aplicable al asunto que se va a resolver cuando el tribunal posterior identifica en el nuevo caso un elemento fáctico ausente en el precedente, que hace inadecuada para el nuevo caso la solución jurídica adoptada con anterioridad. En ese sentido, los hechos que se identifican en el nuevo caso como elemento diferenciador deben ser relevantes para justificar un trato distinto, puesto que esto último comporta necesariamente la creación de una nueva regla aplicable a esos hechos. Por lo demás, debe señalarse que la técnica de la distinción es utilizada con frecuencia por los Tribunales Colegiados en relación con los precedentes de la Suprema Corte.

Lo hasta aquí precisado, confirma que el sistema de precedentes no es un tema por completo nuevo o que nunca se haya trabajado en nuestro país, sin embargo, la reciente reforma al Poder Judicial de la Federación, pone de manifiesto en la ley la incorporación de este sistema, abriendo paso a una nueva era en el derecho mexicano. Por otro lado, la ubicación del sistema del precedente en el rango constitucional, propició la modificación de diversos artículos de nuestra Carta Magna, que incluyen cambios en la integración, obligatoriedad y jerarquía de las jurisprudencias. Por principio de cuentas, el nuevo sistema

jurisprudencial se encuentra situado en el artículo 94 constitucional párrafo décimo primero: “la ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción [...]”.

Atendiendo al contenido del precepto en mención, desde el punto de vista de la obligatoriedad de la jurisprudencia, es necesario considerar las disposiciones contenidas a partir del artículo 215 de la Ley de Amparo, para puntualizar los tipos de jurisprudencias que prevalecen –precedentes obligatorios, reiteración y contradicción–, el órgano judicial facultado para integrarlo, la fuerza obligatoria que aplica entre ellos para su debida observación y cumplimiento, así como los elementos fundamentales para conocer a detalle los hechos, la decisión y justificación. Véase tabla 1:

Artículo 217 de la Ley de Amparo	
Órgano jurisdiccional	Obligatoriedad del criterio
Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	La jurisprudencia que emiten los Plenos es obligatoria para las Salas y para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas. La jurisprudencia que emiten las Salas, es obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas, a excepción del Pleno. Ninguna Sala está obligada a seguir la jurisprudencia de la otra.
Plenos regionales	Jurisprudencia obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas de su región, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los plenos regionales.
Tribunales Colegiados de Circuito	Jurisprudencia obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas de su circuito, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los plenos regionales y los Tribunales Colegiados de Circuito.

Tabla 1. Obligatoriedad de la jurisprudencia. Fuente: Elaboración propia, con base en la información obtenida de la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del mismo modo, el citado artículo 94 constitucional en su párrafo décimo segundo brinda el fundamento para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación –funcionando en Pleno o Salas– construya los razonamientos jurídicos que deberán contener las decisiones judiciales, delimitando una base de argumentación que permita justificar que la conclusión

a la que se llegó. Efectivamente guarda relación con el caso concreto y, por lo tanto, su aplicación es la idónea para resolverlo a través de la adopción de un precedente por mayoría calificada. Al respecto, es importante aclarar que por regla general las determinaciones constitucionales y convencionales que sean acogidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación -precedente- son imperativos para todos los tribunales judiciales del país, atendiendo al principio *owing obedience*, el cual responde a una obligatoriedad vertical a la que debe ceñirse cualquier tribunal que sea de un rango inferior al Tribunal Constitucional, con la finalidad de acercar los criterios de este último a las personas, para que los aleguen en los tribunales inferiores (Senado de la República, 2020), maximizando la protección de los derechos humanos, desde el momento en el que solicitan el amparo y protección de la justicia federal.

[...] Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos y por las Salas por mayoría de cuatro votos serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas [...].

Continuando con el análisis de los preceptos reformados, el artículo 107 constitucional fracción II, párrafo segundo y tercero establece lo siguiente:

[...] Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, su presidente 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 [...].

Lo anterior propicia diversas cuestiones. En primer lugar, el sistema de reiteración de criterios no desaparece en razón a que los tribunales colegiados de circuito continuarán conociendo de estos y colaborando en la integración de los mismos como parte de las resoluciones que se vayan planteando a los casos concretos. Sin embargo, están constreñidos a observar y aplicar en todo momento los precedentes que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por otro lado, el procedimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad es distinto, puesto que, con la reforma en cuestión, en aquellos amparos indirectos en revisión en los que el Pleno o las Salas de nuestro máximo tribunal resuelvan sobre la inconstitucionalidad de una norma, se deberá notificar tal decisión a la autoridad emisora sin necesidad de esperar el dictado de una segunda resolución sobre dicha inconstitucionalidad, como anteriormente se manejaba. Asimismo, en los casos en los que la declaratoria general de inconstitucionalidad provenga de una jurisprudencia por

reiteración o por precedente, ordena su notificación inmediata a la autoridad que la dictó para efectos de que emita la declaratoria correspondiente en un plazo de 90 días naturales. No obstante, si transcurre el plazo y se ha hecho caso omiso sobre el tema, será la Corte quien emita dicho pronunciamiento, siempre que cuente con la mayoría calificada –ocho votos– que se requiere para este asunto. Con esto, sin lugar a dudas se fortalece el sistema de precedentes recién implementado, dado a que basta con una sola resolución para activar sendos procedimientos. De igual manera, conviene aclarar que todos aquellos criterios que hayan sido integrados de acuerdo al sistema de tesis anterior a la multicitada reforma –desde la quinta hasta la décima época– no pierden su obligatoriedad, dado a que los cambios se verán reflejados en todas las sentencias que se dicten de manera posterior a la entrada en vigor de este nuevo sistema de precedentes.

A partir de este compendio jurídico, se puede afirmar que la jurisprudencia por precedentes obligatorios representa la congruencia y consistencia de un caso concreto en razón a que representa una guía normativa para resolver casos posteriores sustancialmente similares, maximizando la objetividad en la resolución de cuestiones jurídicas de las que ya existe un pronunciamiento previo, aunado a que promociona el principio de igualdad ante la ley, según el cual los casos semejantes deben resolverse de la misma manera. En el mismo sentido, está delineada con claridad la independencia y autonomía que adquieren los criterios jurídicos bajo este sistema, al quedar desvinculados por completo de interpretaciones abstractas y parciales de la ley que dificultan la operatividad del sistema jurídico.

3. Análisis de aplicación

Del contenido de la reforma con y para el Poder Judicial, se desprenden las siguientes interrogantes: ¿cómo se desempeñará esta nueva jurisprudencia?, ¿a quién obligará? Por principio de cuentas, el artículo 217 de la Ley de Amparo (2018) refiere que la jurisprudencia que establezca el tribunal supremo será obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la federación y de las entidades federativas, con excepción de la propia Corte. En líneas del precepto en cita se advierte que la jurisprudencia es jerárquicamente obligatoria sin importar la materia. De modo que, en ese orden de ideas, y aunado a lo que dice el artículo 43 de la Ley de Amparo, que regula las fracciones primera y segunda del artículo 105 de la Constitución, se indica que la Corte podrá apartarse de sus propios precedentes siempre que proporcione todos los argumentos pertinentes que justifiquen dicho actuar.

Conviene analizar en qué momento se constituyen las jurisprudencias por precedentes obligatorios. De esto derivan diversas cuestiones. La primera, según lo dispuesto en el artículo décimo primero transitorio de la Ley Orgánica del PJF, los criterios previos que

hayan sido adoptados desde la quinta hasta la décima época, entendidos como *ancient decisions* (Somma, 2015) podrán alcanzar la categoría de precedentes, siempre y cuando cumplan con el estándar constitucional reconocido –argumentación y justificación necesaria, así como la mayoría de votos–, dado que se pretende establecer una armonía entre los criterios sostenidos bajo el sistema anterior y los del actual. La segunda, es el caso de los *leading case* (Ferrer, 2015) –una especie de caso líder–, esto es, aquellos criterios que asentaron y orientaron conductas y que los operadores jurídicos y litigantes los han invocado para resolver controversias. Ejemplo de estos son: el caso *Marbury versus Madison*, los criterios sostenidos en los expedientes varios 912/2010, 1396/2011 y 293/2011, como parte de la actividad protectora que ejerce la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por mencionar algunos. En el nuevo sistema podrán alcanzar el reconocimiento constitucional como precedentes, siempre que sean aplicables a un caso concreto, que de cuyo análisis se adviertan razonamientos a la luz de los derechos humanos y, desde luego, alcancen la mayoría calificada –ocho votos-. De acuerdo con esto, queda claro que la reforma no es limitante, dado a que brinda la pauta para que se constituyan precedentes a partir de los criterios que se integraron en épocas anteriores a la décima primera.

Ahora bien, otro punto importante es que con esta nueva forma de concebir el precedente judicial implica un trabajo distinto al momento de analizar el contenido de la sentencia. Al respecto, el autor Sánchez Gil (2020) afirma que se debe prestar especial atención para lograr distinguir las secciones de la sentencia que contienen un precedente para estar en condiciones de determinar si su contenido es o no vinculante (págs. pp. 377-432). Lo anterior se realizará atendiendo a dos conceptos: *ratio decidendi* y *obiter dictum*. Con relación al primer término, que en español significa “razón de la decisión”, es el principio o regla jurídica específica que sirvió de base a la decisión del tribunal de modo determinante; por su parte, la *ratio* es la parte de la resolución judicial a la que se atribuye efecto vinculante y que controlará la decisión interpretativa que haya de adoptarse en casos futuros. Con relación al segundo término, que en español significa “dicho de paso”, se define por exclusión ya que se trata de cualquier consideración en la resolución judicial que no haya determinado su resultado. Es así que se puede deducir que en el sistema de precedentes judiciales se tiene que realizar un análisis de lo resuelto en una sentencia, pues no todo el contenido de esta tendrá un efecto vinculante, situación que implica el realizar una búsqueda textual en la que se identifique la *ratio decidendi* por su aspecto obligatorio, así como la *obiter dictum* como argumentos no obligatorios para después estudiar si el criterio jurídico es aplicable o no a otro tipo de asunto similar al que dio origen al precedente.

Con esta nueva forma de impartir justicia, la Corte se posiciona como un verdadero tribunal constitucional que constantemente busca la manera de tomar todos los recursos posibles para lograr la protección de la Constitución y de los derechos humanos. Este avance hacia una justicia por precedentes, promueve la estabilidad del derecho al enfocarse en dotar de mayor coherencia, uniformidad y fuerza a la jurisprudencia que dicta la Suprema Corte, para así garantizar que la justicia constitucional proteja los intereses de las personas de manera más ágil y eficaz. Véase figura 1:



Figura 1. Esencia del sistema jurídico mexicano, a partir de la implementación de precedentes.
Elaboración propia.

A pesar de esto, también se debe tener en cuenta que cada cambio o evolución trae consigo dudas o incluso desconfianza de su efectividad, y es que desde la incorporación del derecho internacional a nuestro derecho –por ejemplo, la obligatoriedad de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos– surge la duda sobre si la independencia y autonomía del juzgador se ve coartada al acatar lo resuelto por la Corte y tomarlo como referente al momento de emitir una sentencia. Lo mismo sucede con la existencia de precedentes, en los cuales los operadores jurídicos al momento de dictar sus sentencias deberán analizar no solo los argumentos y pruebas para emitir su fallo, sino también deberán sustentarse en la jurisprudencia por precedentes emitidas por la Corte para que, en caso de ser aplicable, ajusten su resolución a lo dictado por la Corte.

Habrá que destacar los beneficios de este nuevo sistema, pues como operadores del derecho, es una realidad que, nos permitirá analizar con mayor profundidad lo resuelto por la Corte, ampliando nuestra capacidad argumentativa. Además, sin duda el trabajo

realizado por los jueces al momento de interpretar la ley siempre será de gran ayuda para subsanar las lagunas legales que se presentan. De igual forma, también se podrá trabajar en las consistencias que se observen en las sentencias de casos similares, reforzando el análisis y poder de las sentencias de la Corte. Son muchos los aspectos positivos que acarrea esta reforma, pues se espera fervientemente que la Corte siga caminando hacia un futuro en el que el derecho continué evolucionando para lograr que los juzgadores argumenten de forma consistente en favor de la seguridad jurídica y la legitimidad de las decisiones judiciales, aterrizando los conocimientos teóricos a la práctica y erradicando las prácticas de transcribir un solo criterio jurisprudencial sin analizar si es aplicable o no a una controversia.

Conclusiones

Las bases constitucionales del precedente judicial, es un tema que recientemente cobró relevancia en México; sin embargo, cuenta con una concepción doctrinal que, desde hace décadas lo ha catalogado como un paradigma que enaltece la labor creativa de los tribunales, porque forma parte de la evolución de la jurisprudencia que, busca ajustarse a las necesidades de la sociedad en la resolución de las controversias.

Esta nueva perspectiva que reconoce a la jurisprudencia como un conjunto de decisiones judiciales que tienen un efecto vinculante, anuncia la aplicación de un enfoque distinto de la ciencia del derecho, en razón a que, exige una postura actualizada sobre la forma de determinar los valores constitucionales, que garantiza la inexistencia de la discrecionalidad judicial en la determinación de las sentencias.

La reforma judicial con y para el Poder Judicial del 12 de febrero del 2020, no solo representa una transición del sistema romanista que se ha manejado en el país, sino que, implica la incorporación del sistema *common law*, propio de los países anglosajones, el cual se estima necesario por el deseo de brindar un tratamiento completo a la protección de los derechos humanos, a partir del análisis y entendimiento de las sentencias. Todo esto bajo la premisa de alcanzar una protección constitucional en la que se limite la discrecionalidad judicial y por el contrario, brinde claridad en la emisión de sus criterios, ayude a obtener resoluciones eficaces, y evite la dilación del sistema por reiteración de tesis, que entorpecía la creación de la jurisprudencia, al haber estado en la espera de que se litigara cinco veces un asunto con características similares, para alcanzar un pronunciamiento de parte de la Corte, situación que no aportaba un beneficio inmediato a los justiciables. En ese sentido, es vital que nuestro sistema jurídico busque los medios para lograr el cometido de la Constitución, a través de precedentes vinculantes que partan de una decisión que previamente haya sido dictada por la Corte, con el propósito de generar obligación en su cumplimiento a los órganos judiciales de menor jerarquía.

Por último, conviene enfatizar que, como todo cambio, la modificación de nuestro sistema puede generar incertidumbre, en virtud de que, a partir de esta nueva visión, la aplicación de precedentes implica contar con un conocimiento competente en el estudio de las sentencias, así como la generación de metodologías idóneas para interpretar el derecho, que permitan conocer los hechos concretos y la base de la argumentación que se sostuvo para arribar a la decisión judicial adoptada.

Fuentes de consulta

Abreu Burelli, A. (2005). Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En C. IDH, La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Un cuarto de siglo: 1979-2004. (pág. 92). San José Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Acuerdo General número 1/2021, 1/2021 (Suprema Corte de Justicia de la Nación 08 de abril de 2021). Recuperado el 08 de agosto de 2022, de https://www.scjn.gob.mx/pleno/secretaria-general-de-acuerdos/acuerdos-generales-plenarios?field_normativa_anio_value=All&field_num_de_acuerdo_value=&field_rubro_acuerdo_value=&field_clasificacion_formal_target_id=All&page=1#:~:text=ACUERDO%20GENERAL%20N

Burgoa, I. (1992). El juicio de amparo (29 edición ed.). México: Porrúa.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2021, 1 de marzo). Decreto por el que se declarada reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5613325&fecha=11/03/2021#gsc.tab=0

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2018, 15 de junio). Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/399324/Ley_de_Amparo_Reglamentaria.pdf

Carmona, T. J. (1996). La interpretación judicial constitucional. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas- Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2019). Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 7: Control de convencionalidad. Washington, D.C., Estados Unidos. Obtenido de <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo7.pdf>

Diario Oficial de la Federación. (11 de marzo de 2021). Decreto por el que se declarada reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Recuperado el 06 de agosto de 2022, de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5613325&fecha=11/03/2021#gsc.tab=0

Ferrer Mac-Gregor, E. (febrero de 2015). Las siete principales líneas jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos aplicable a la justicia penal. 59. (I. I. (IIDH), Ed.) México. Recuperado el 29 de agosto de 2022, de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32981.pdf>

Gascón Abellán, M. (1993). La técnica del precedente y la argumentación racional. Madrid: Tecnos.

Iturralde, V. (2014). Precedente Judicial. En cultura de la legalidad, 194- 201. Obtenido de <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2105>

Michael, T. (2018). Aspectos del Precedente Judicial (Primera ed.). Ciudad de México: Editorial consejo de la judicatura, Estado de Nuevo León.

Palacio, L. (2004). Manual de Derecho Procesal Civil. Buenos Aires: Lexis. Nexis.

Rosales Guerrero, E. G. (2005). Estudio Sistemático de la Jurisprudencia. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Saavedra, H. C. (2018). El Poder de la jurisprudencia. Un análisis sobre el desarrollo y funcionamiento del precedente judicial en México. En S. C. Nación., El precedente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (págs. 279- 353). México: Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sánchez Gil, R. (2020). El precedente judicial en México. Fundamento Constitucional y problemas básicos. Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional., 377- 432. doi:<http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2020.43.15189>

Senado de la República. (27 de noviembre de 2020). Dictamen de las Comisiones Unidas de puntos constitucionales y de estudios legislativos segunda, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México.

Somma, A. (2015). Introducción al derecho comparado. Madrid: Committee.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (12 de febrero de 2020). Reforma judicial con y para el poder judicial. México. Recuperado el 06 de agosto de 2022, de https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/carrusel_usos_multiples/documento/2020-02/Proyecto%20de%20Reforma%20Judicial_1%20%283%29.pdf

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2015, 17 de junio). Amparo directo en revisión 5601/2014, 5601/2014. <https://arturozaldivar.com/wp-content/uploads/2020/01/ADR-56012014-.pdf>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2010, 27 de mayo). Controversia constitucional 54/2009, 54/2009. <https://vlex.com.mx/vid/sentencia-corte-suprema-justicia-799647441>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jurisprudencia. Su aplicación no viola la garantía de irretroactividad de la ley, 190663 (27 de noviembre de 2000). Recuperado el 06 de agosto de 2022, de <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/190663>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Precedentes judiciales. Para determinar su aplicación y alcance, debe atenderse a su razón decisoria, 2012995 (11 de noviembre de 2016). Recuperado el 02 de agosto de 2022, de <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2012995>

Tunc, A., & Tunc, S. (1957). El derecho de los Estados Unidos de América. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Los Derechos de sucesión pensional en la Ley del Seguro Social

Recibido 18 enero 2023-Aceptado 27 marzo 2023

Verónica Lidia Martínez Martínez*

Universidad Anáhuac México. Ciudad de México

veronica.martinezma@anahuac.mx

RESUMEN: Partiendo de la conceptualización del beneficiario legal, su clasificación y los requisitos que deben cumplir, conforme a la Ley del Seguro Social, para que el Instituto Mexicano del Seguro Social los inscriba y reconozca como beneficiarios del titular del derecho, en este trabajo se analizan los requisitos que deben observar los beneficiarios para acceder a los derechos de sucesión pensional y conservarlos en los seguros de riesgos de trabajo y vida, aunque se transgredan sus derechos humanos.

Palabras clave: Seguros sociales, riesgos de trabajo, seguro de vida, muerte, beneficiarios, sucesión pensional, Instituto Mexicano del Seguro Social.

ABSTRACT: Based on the conceptualization of the legal beneficiary, its classification and the requirements that must be met, in accordance with the Social Security Law, for the Mexican Institute of Social Security to register and recognize them as beneficiaries of the right holder, in this work analyze the requirements that beneficiaries must meet to access pension succession rights and keep them in work and life risk insurance, even if their human rights are violated.

Keywords: Social security, work risks, life insurance, death, beneficiaries, pension succession, Mexican Social Security Institute.

SUMARIO. Introducción. 1. Los beneficiarios en la Ley del Seguro Social. 2. Acceso a los derechos de sucesión pensional en el seguro de riesgos de trabajo establecido en la Ley del Seguro Social. 3. Acceso a los derechos de sucesión pensional en el seguro de vida

* Investigadora Nacional del CONAHCYT e Investigadora asociada a la Universidad Anáhuac México.

establecido en la Ley del Seguro Social. 4. Mantenimiento de los derechos de sucesión pensional en la Ley del Seguro Social. Conclusión. Fuentes de consulta.

Introducción

Desde la Antigüedad hasta nuestros días, la familia como institución ha ocupado un lugar importante en todos los ámbitos de la vida. Su regulación en el Derecho de la Seguridad Social, principalmente, está encaminada a brindar protección y seguridad jurídica al asegurado o pensionado y a los miembros que integran su familia, a través de las prestaciones conferidas o de los derechos de sucesión pensional cuando se reúnen los requisitos establecidos en la Ley del Seguro Social (LSS) para su otorgamiento y cobertura.

El presente trabajo, con el apoyo del método analítico, tiene como objetivo exponer la anticonstitucionalidad y la contravención a los tratados internacionales suscritos por el Senado de la República de ciertos requisitos que la LSS impone a los beneficiarios legales para acceder en los seguros de riesgos de trabajo y vida a los derechos de sucesión pensional y conservarlos. Para lograr tal cometido, el trabajo se divide en cuatro partes.

En la primera parte, partiendo de la conceptualización del beneficiario y los diversos criterios para clasificarlo, son analizados los requisitos que deben reunirse para que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) les atribuya el carácter de beneficiarios del titular del derecho, en su modalidad de asegurado (a) o pensionado (a).

En la segunda parte son analizados los derechos de sucesión pensional en el seguro de riesgos de trabajo y los requisitos que deben reunir los beneficiarios legales para el otorgamiento de los mismos. En la tercera parte, nos ocupamos de analizar los derechos de sucesión pensional en el seguro de vida y los requisitos que deben cumplimentar los beneficiarios legales para la concesión de los mismos.

En la última parte, se analizan los requisitos, cuya observancia por parte de los beneficiarios legales, les permite mantener la cobertura de los derechos de sucesión pensional en los seguros de riesgos de trabajo y vida. Un rubro importante es el análisis de la constitucionalidad y convencionalidad de los requisitos que posibilitan el disfrute de los derechos de sucesión pensional.

1. Los beneficiarios en la Ley del Seguro Social

El reconocimiento de los beneficiarios es un tema relevante en el ámbito de los sistemas de seguros sociales por los efectos económicos y financieros que genera, pues de operar su reconocimiento en cada uno de los seguros previstos en las leyes de seguros sociales

provocará que los organismos de seguros sociales destinen los recursos administrados para cubrir las prestaciones en dinero y otorguen las prestaciones en especie cuando sea procedente su cobertura.

En los sistemas de seguros sociales se reconoce como elemento subjetivo a los beneficiarios. La LSS, en contravención a la racionalidad comunicativa o lingüística, no proporciona un concepto del término beneficiario, sólo enuncia a los sujetos que pueden asumir tal carácter.

En el ámbito doctrinal, Silvestre Fernández Ruiz (1998) define al beneficiario como la persona a quien se extienden los derechos en el goce de los beneficios que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social por razones de parentesco con el asegurado. Son los familiares del asegurado, quienes por disposición de la Ley del Seguro Social tienen derecho a recibir las prestaciones que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social, por vigencia de derechos generados y la persona que ha sido afiliada para el disfrute de los beneficios comprendidos en uno o varios ramos de seguros.

Por su parte, el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social (1984) define al beneficiario como:

Toda persona a quien se extienden los derechos en el goce de los beneficios de la seguridad social que se otorgan por razones de parentesco con el asegurado. Son los familiares del asegurado que tienen derecho a recibir las prestaciones por vigencia de derechos generados.

Principalmente, la existencia de un sujeto de aseguramiento que tenga derecho a las prestaciones establecidas en la LSS y la existencia de una relación de parentesco consanguíneo de primer grado o por afinidad son los requisitos, que al ser de orden acumulativo, deberán ineludiblemente reunirse para tener el carácter de beneficiario.

De acuerdo con la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar, 2021), los beneficiarios legales son los que tienen el derecho a disfrutar de las prestaciones (en dinero y en especie) que establece la LSS, aunque en su reconocimiento no intervenga la voluntad de los titulares de los derechos (asegurados o pensionados) porque está determinado por la LSS en favor de sus familiares más próximos.

Bajo este tenor, la LSS reconoce como beneficiarios legales a las parejas del sujeto de aseguramiento, en su modalidad de esposa, esposo, concubina o concubino (con hijos y sin hijos), a sus descendientes y padres, pero les impone una serie de requisitos que deben cumplimentar para tener el carácter de beneficiario y requisitos que deben observar para la conservación de ese carácter. Ambos requisitos dependerán del tipo de seguro o servicio

que soliciten administrativamente los beneficiarios legales ante el IMSS o demanden ante los Tribunales Laborales.

De igual manera, conforme a los artículos tercero y quinto transitorio de la actual LSS que hacen posible la coexistencia de este ordenamiento y de la LSS del 12 de marzo de 1973, es posible clasificar a los beneficiarios de la siguiente manera:

- a. Beneficiarios legales conforme a la LSS de 1973.
- b. Beneficiarios legales conforme a la LSS de 1997.

La LSS aplicable impone una serie de requisitos para que las personas puedan tener el carácter de beneficiarias y conservarlo. Por supuesto, que los requisitos a reunir dependerán del tipo de seguro o servicio que se solicite o reclame. Empero, la divergencia que impera en los ámbitos de validez temporal, material y personal de las leyes de seguros sociales (1973 y 1997) imposibilita que los requisitos a reunir para obtener y mantener el carácter de beneficiario sean los mismos.

El ámbito de validez temporal se refiere al tiempo en que una norma jurídica ha de reglar la realidad social o una parte de ella (Kelsen, 1995). Las normas jurídicas nacen a la vida jurídica a partir de una fecha determinada, que puede ser la de su entrada en vigor de una ley que se publica en un diario o periódico oficial y, de igual manera, podrían tener una fecha en que dejan de estar en vigor. Los requisitos que la LSS de 1973 establece para obtener y mantener la calidad de beneficiario son aplicables cuando el titular del derecho haya cotizado hasta el 30 de junio de 1997, pero si con posterioridad a esa fecha tuvo lugar el primer aseguramiento ante el régimen obligatorio del seguro social, la persona que pretenda su reconocimiento como beneficiario deberá reunir los requisitos consignados en la LSS de 1997.

A lo anterior se adiciona un dominio de validez objetivo o material y otro denominado personal. Conforme a la teoría de la validez de las normas jurídicas, el ámbito de validez objetivo permite identificar a la materia o contenido a reglar. Si bien la LSS de 1973 y la LSS de 1997 se ocupan de normar al seguro social como principal instrumento básico de la seguridad social, el primero de los ordenamientos, lo hace bajo un modelo de reparto con la existencia de los regímenes voluntario y obligatorio integrado por los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, así como al servicio de guarderías y prestaciones sociales administrados por el IMSS.

En cambio, la LSS de 1997 instaura un modelo de capitalización individual administrado por el IMSS y las Administradoras de Fondos para el Retiro en donde coexisten los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez junto con el servicio de guardería como partes del régimen obligatorio del seguro social y un régimen voluntario.

Como resultado de la divergencia que impera en los esquemas prestacionales de los seguros sociales reconocidos en la LSS de 1973 y 1997 y las formas de llevar a cabo su cuantificación, financiamiento y administración, por consecuencia los requisitos para adquirir y mantener la calidad de beneficiario dependerá del contenido material del ordenamiento aplicable y una vez identificado éste, deberá observarse el tipo de régimen aplicable, esto es, si es obligatorio o voluntario y el tipo de seguro que se solicita o reclama.

Por último, las normas jurídicas al no ser aplicables a todas las personas tienen un ámbito de validez personal que permite identificar a sus destinatarios. El ámbito de validez personal de la LSS son los asegurados y pensionados que hayan cotizado hasta el 30 de junio de 1997, mientras la LSS de 1997 tiene como titulares de los derechos a las personas, cuyo primer aseguramiento en el régimen obligatorio del seguro social haya tenido lugar a partir del 1 de julio de 1997, por lo que habrá que determinar qué ordenamiento es aplicable al destinatario de la norma para poder identificar los requisitos que deberán reunirse para obtener y mantener la calidad de beneficiario ante el IMSS.

Cabe mencionar que en la actual LSS, de cuyo análisis nos ocupamos en este trabajo, no prevé el derecho de sucesión pensional en todos los seguros que conforman el régimen obligatorio del seguro social. La procedencia del derecho de sucesión pensional opera cuando fallece el asegurado (a) o el pensionado (a) en favor de las personas señaladas en la LSS que reúnen los requisitos para ser considerados como beneficiarios del titular del derecho y deberán cumplir con las exigencias legales para la conservación de tal carácter que trae aparejado el otorgamiento y pago de las prestaciones contempladas en los seguros de riesgos de trabajo y vida.

El Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, y de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado extiende el derecho de sustitución pensional y la cobertura de las prestaciones y servicios que adquieren los familiares derechohabientes en favor de las parejas del mismo sexo como resultado del reconocimiento de la unión civil que puede constituirse entre las personas físicas de diferente o del mismo sexo, mayores de edad y con capacidad jurídica plena para establecer un hogar común con voluntad de permanencia y ayuda mutua, por el que se deriven obligaciones alimentarias, de sucesión o semejantes y que esté reconocido

en la legislación de las entidades federativas, como los pactos civiles de solidaridad y las sociedades de convivencia (Diario Oficial de la Federación, 2023).

La orientación sexual, al ser una categoría protegida por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), ha provocado que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, 2017) se ocupe de ella en la Opinión Consultiva OC-24/17, en los términos siguientes:

La Convención Americana protege, en virtud del derecho a la protección de la vida privada y familiar (artículo 11.2), así como del derecho a la protección de la familia (artículo 17), el vínculo familiar que puede derivar de una relación de una pareja del mismo sexo. La Corte estima también que deben ser protegidos, sin discriminación alguna con respecto a las parejas entre personas heterosexuales, de conformidad con el derecho a la igualdad y a la no discriminación (artículos 1.1 y 24), todos los derechos patrimoniales que se derivan del vínculo familiar protegido entre personas del mismo sexo. Sin perjuicio de lo anterior, la obligación internacional de los Estados trasciende las cuestiones vinculadas únicamente a derechos patrimoniales y se proyecta a todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, así como a los derechos y obligaciones reconocidos en el derecho interno de cada Estado que surgen de los vínculos familiares de parejas heterosexuales.

Como resultado del reconocimiento y la protección de los derechos que tienen las parejas del mismo sexo, la eventual restricción de un derecho exige una fundamentación rigurosa, que implica que las razones utilizadas por el Estado para realizar la diferenciación de trato deben ser particularmente serias y estar sustentadas en una argumentación exhaustiva (Corte IDH, 2016), toda vez que de utilizarse a la orientación sexual como argumento para desconocer o hacer nugatorios los derechos prestacionales y de sustitución pensional provocaría la transgresión de los derechos de igualdad, propiedad, protección de la familia, salud y de seguridad social.

De igual manera, dentro del marco del Sistema Universal de Naciones Unidas, el Comité de Derechos Humanos (2003) ha considerado que es deber de los Estados asegurar que la legislación no resulte discriminatoria contra las formas no tradicionales de unión y ha indicado, por ejemplo, que las diferencias de trato en el otorgamiento de prestaciones por jubilación a una pareja del mismo sexo constituyen una violación del derecho a estar libre de discriminación.

Tanto el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer han exhortado a los Estados a posibilitar el reconocimiento legal de las parejas del mismo sexo y de sus derechos humanos. En el ámbito internacional a través del litigio estratégico se han empleado los principios de igualdad y no discriminación para resolver los conflictos individuales de seguridad social que tienen como finalidad el otorgamiento de los derechos prestacionales y de sustitución pensional de las parejas homosexuales.

A manera de ejemplo, se encuentra el caso contencioso Duque en contra de Colombia que provocó que la Corte IDH (2016) determinará la responsabilidad del Estado colombiano por la violación al derecho a la igualdad ante la ley y a la no discriminación en perjuicio del señor Duque, por no haberle permitido acceder en condiciones de igualdad a la pensión de viudez con base en el hecho de que se trataba de una pareja del mismo sexo.

La misma determinación fue adoptada por el Comité de Derechos Humanos en el caso X, quien mantenía una relación de convivencia con el señor Y. A la muerte Y, el señor X solicitó que se le entregara la pensión por viudez que, de manera indebida, le fue denegada sobre la base que esta prestación sólo procede en el caso de las relaciones heterosexuales.

Otro caso es el suscitado en 1999, en donde Edward Young mantuvo durante 38 años una relación con el señor C, quien fue un veterano de guerra que murió el 20 de diciembre de 1998, a la edad de 73 años. El 1 de marzo de 1999, Edward Young solicitó una pensión con arreglo al artículo 13 de la Ley de Veteranos. Por su parte, el 12 de marzo de 1999, la Comisión de Repatriación denegó la solicitud porque no era un dependiente según lo definido por la ley, además de negarle una prestación por duelo por no reunir la calidad de miembro de una pareja al haber mantenido una relación del mismo sexo con C. Después de analizar el caso el Comité de Derechos Humanos (2000) determinó que la distinción entre parejas del mismo sexo, que están excluidos de los beneficios de pensión por ley, y las parejas heterosexuales no casadas, a quienes se les otorgan dichos beneficios, es discriminatoria y contraviene el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Por lo tanto, negar los derechos de sustitución pensional a las parejas del mismo sexo por su orientación sexual, la cual forma parte de una identidad personal, constituye una discriminación injustificada proscrita por la CPEUM y los tratados internacionales ratificados por el Senado de la República, además de transgredirse el derecho a la familia, reconocido en el artículo 4o. de la CPEUM, que brinda protección a todas las formas de familia, incluidas las formadas por parejas del mismo sexo.

2. Acceso a los derechos de sucesión pensional en el seguro de riesgos de trabajo establecido en la Ley del Seguro Social

La seguridad social como derecho humano fundamental y bien social genera cohesión, paz social, seguridad y permite la realización digna del ser humano en su entorno individual y colectivo. Uno de los instrumentos básicos de la seguridad social es el seguro social que protege al sujeto de aseguramiento y a sus beneficiarios en casos de necesidad contra

determinados riesgos que ponen en peligro su existencia, que lo dota de los medios para subsistir ante la enfermedad (profesional y general), el desempleo, el retiro laboral o la muerte.

La pérdida de la vida del asegurado (a) o pensionado (a) que, de acuerdo con el artículo 343 de la Ley General de Salud, ocurre cuando se presentan la muerte encefálica o el paro cardíaco irreversible puede derivar de un riesgo de trabajo, lo que hace procedente los derechos de sucesión pensional en favor de los beneficiarios que reúnan los requisitos establecidos en la LSS.

También se generan los derechos de sucesión pensional cuando la muerte del sujeto de aseguramiento tiene lugar bajo los supuestos que establece el artículo 46 de la LSS, esto es, cuando el asegurado se ocasiona de manera intencional una incapacidad o lesión por sí o de acuerdo con otra persona, cuando la incapacidad o el siniestro sea resultado de alguna riña, intento de suicidio o delito intencional del que fuere responsable el sujeto de aseguramiento, cuando el accidente ocurre encontrándose el asegurado en estado de embriaguez o bajo la acción de algún psicotrópico, narcótico o droga enervante.

Tratándose del fallecimiento del titular del derecho a consecuencia de un riesgo de trabajo deberá expedirse el Dictamen de Incapacidad Permanente o de Defunción por Riesgos de Trabajo (formato ST-3) por los Servicios Médicos Institucionales del IMSS. De acuerdo con la fracción I del artículo 64 de la LSS, a la persona preferentemente familiar del titular del derecho fallecido que presente la copia del acta de defunción y la cuenta original de los gastos de funera, se le cubrirá una cantidad igual a sesenta días de salario mínimo general que rija en el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, los cuales serán determinados conforme a la Unidad de Medida y Actualización como resultado de la desindexación del salario mínimo (Diario Oficial de la Federación, 2016).

Asimismo, procederá el pago de las pensiones de viudez, orfandad y ascendencia, según sea el caso, en términos de los artículos 64, 65 y 66 de la LSS cuando las personas que concurran a solicitar los derechos de sucesión pensional cumplan con los requisitos para ser reconocidos como beneficiarios legales y reúnan los requisitos para acceder a las prestaciones en dinero y en especie establecidas en el seguro de riesgos de trabajo, cuyo financiamiento corresponde al patrón.

La esposa tendrá derecho a que se le cubra la pensión de viudez en términos de la fracción II del artículo 64 de la LSS. De acuerdo con la tesis número 2023438 del Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en materia de Trabajo del Primer Circuito, si dos o más personas se ostentan como cónyuges y demandan el pago de una pensión por viudez, la autoridad

laboral debe realizar una serie de diligencias para llegar al conocimiento de la calidad que guardan las posibles beneficiarias del asegurado fallecido, para determinar quién tiene mejor derecho para obtener la pensión. Así, deberá practicar las actuaciones siguientes:

a) Solicitar al Registro Civil de una o varias entidades, según sea el caso, que informe si existe acta de matrimonio entre las posibles beneficiarias y el trabajador fallecido y, en su caso, la remisión correspondiente; b) Investigar si las actas de matrimonio presentadas por las partes son apócrifas o perdieron su vigencia; c) Enviar oficio al Registro Civil que corresponda, para que informe si el acta de matrimonio presentada por la actora es auténtica o tiene alguna nota marginal de divorcio; y, d) De resultar necesario, hacer una comparación en cuanto a la temporalidad de la celebración de los matrimonios asentados en las actas del Registro Civil correspondientes. Lo anterior con la finalidad de otorgar el valor adecuado a las actas de matrimonio que se tengan a la vista, y decidir qué cónyuge tiene mejor derecho para la obtención y pago de la pensión por viudez solicitada (Pensión de viudez. Procedimiento que debe seguir la Junta para determinar, de entre los posibles beneficiarios, quién tiene mejor derecho a obtenerla. 2021)

Sólo a falta de esposa tendrá derecho a recibir la pensión de viudez, la mujer con quien el asegurado vivió como si fuera su marido durante los cinco años que precedieron inmediatamente a su muerte o con la que tuvo hijos, siempre que ambos hubieran permanecido libres de matrimonio durante el concubinato, como lo dispone el artículo 65 de la LSS. Por lo tanto, si al morir el asegurado tenía varias concubinas, ninguna de ellas tendrá derecho a acceder a las prestaciones establecidas en el seguro de riesgos de trabajo.

De acuerdo con la jurisprudencia 2020731 aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), no son prueba suficiente para acreditar el concubinato las sentencias de jurisdicción voluntaria y, por ende, para ser titular del derecho de sustitución pensional (Diligencias de jurisdicción voluntaria, por sí solas carecen de valor pleno para demostrar el concubinato, cuando se reclama en juicio ante el Instituto Mexicano del Seguro Social el otorgamiento de una pensión por viudez: Códigos de Procedimientos Civiles para el entonces Distrito Federal –vigente en 2000– y del Estado de Veracruz, 2019).

Además, en el concubinato son completamente diferentes las situaciones en las que se encuentran, por una parte, las parejas que tienen hijos en común y, por la otra, las que no, toda vez que quienes viven durante cinco años continuos, y cumplen con los demás requisitos establecidos en la LSS, generan los derechos y obligaciones del concubinato. Éste no es un caso análogo al de quienes tienen hijos en común, y cumplen con otros requisitos, porque estos últimos generan los derechos y las obligaciones no por el transcurso del tiempo, sino por la procreación (Amparo en revisión 793/2014, 2015).

A la viuda (en su modalidad de esposa o concubina) del asegurado o pensionado se le otorgará una pensión equivalente al 40% de la que hubiese correspondido a aquél,

tratándose de incapacidad permanente total, así como el pago de un aguinaldo anual consistente en quince días del importe de la pensión. La pensión de viudez se incrementará de manera anual en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

Por su parte, de acuerdo con la fracción IV del artículo 64 de la LSS, los huérfanos recibirán una pensión equivalente al 20% de la que hubiese correspondido al asegurado o pensionado fallecido ante una incapacidad permanente total y el pago de un aguinaldo anual equivalente a quince días del importe de la pensión percibida en términos del último párrafo del artículo 64 de la LSS. Por disposición de la fracción V del artículo 64 de la LSS, ante una doble orfandad la pensión se incrementará a un 30%.

Para que los menores de dieciséis años sean reconocidos como beneficiarios legales y accedan a los derechos de sucesión pensional del seguro de riesgos de trabajo deberán acreditar el parentesco con el asegurado (a) o pensionado (a). Adicionalmente, los mayores de dieciséis y hasta la edad de veinticinco años deberán exhibir en original la constancia de estudios que acredite la inscripción del beneficiario en el ciclo escolar correspondiente, expedida por instituciones pertenecientes al Sistema Educativo Nacional, mientras que aquéllos que no puedan mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad crónica o discapacidad por deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, hasta en tanto no desaparezca la incapacidad deberán acreditar la incapacidad mediante el dictamen de beneficiario incapacitado (formato ST-6) expedido por los servicios médicos del IMSS.

Finalmente, a cada uno de los ascendientes del titular del derecho fallecido a causa de un riesgo de trabajo se les cubrirá una cantidad igual al 20% de la pensión que hubiese correspondido a cualquiera de ellos ante una incapacidad permanente total, además del pago de un aguinaldo anual equivalente a quince días del importe de la pensión. Para que opere el reconocimiento de los padres como beneficiarios legales es necesario acreditar su dependencia económica con el asegurado (a) o pensionado (a), pero únicamente tendrán derecho de sucesión pensional a falta de viuda o viudo, huérfanos, concubina o concubinario.

Los pensionados por viudez, orfandad o ascendencia también tendrán derecho al otorgamiento de las prestaciones en especie del seguro de enfermedades que incluye la asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria.

3. Acceso a los derechos de sucesión pensional en el seguro de vida establecido en la Ley del Seguro Social

Aunque parezca contradictorio con su denominación, el seguro de vida cubre la contingencia del fallecimiento del asegurado (a) o pensionado (a) por causas ajenas a un riesgo de trabajo. Los beneficiarios legales para acceder a los derechos de sucesión pensional en el seguro de vida deberán exhibir el acta de defunción para acreditar el fallecimiento del titular del derecho y acreditar que el asegurado cotizó 150 semanas o que se trataba de un pensionado por invalidez o por incapacidad permanente total cubierta por un período no mayor a cinco años, además de los requisitos que les impone la LSS dependiendo del tipo de derecho que sea solicitado o reclamado por el beneficiario.

La viuda o viudo tendrá derecho a que se les cubra la pensión, conforme a los artículos 131, 133, 142 y 145 de la LSS, que disponen que es equivalente al 90% de la pensión de invalidez y aunque deberá pagarse de manera mensual se incrementará de forma anual en el mes de febrero conforme al INPC, además de cubrirse el importe de treinta días del importe de la pensión de viudez por concepto de aguinaldo anual. Para que se decrete la procedencia del derecho de sucesión pensional en favor de la viuda o viudo es necesario que, de acuerdo con la fracción I del artículo 132 de la LSS, la muerte del asegurado (a) o del pensionado (a) no tenga lugar antes de cumplir seis meses de matrimonio.

Por su parte, la fracción IV del artículo 127 de la LSS establece el pago de una ayuda asistencial en favor de la viuda equivalente al 20% de la pensión conferida, pero para que opere su cobertura deberá acreditar a través de un dictamen médico que, debido a su estado físico requiere, ineludiblemente, de la asistencia de otra persona de manera permanente o continua.

Los mismos derechos corresponderán al esposo o concubinario, pero a diferencia del seguro de riesgos de trabajo, los Oficios 0952174000/194 y 0952 76613A10/2044 (IMSS, 2018) establecen que no es necesario que los varones acrediten que dependieron económicamente de la asegurada o pensionada fallecida para tener derecho a la sucesión pensional en el seguro de vida.

A falta de esposa, el derecho a la pensión de viudez corresponderá a la concubina con quien el asegurado o pensionado vivió como si fuera su marido durante los cinco años que precedieron inmediatamente a su muerte o con la que tuvo hijos, siempre que ambos hubieran permanecido libres de matrimonio durante el concubinato. Si al morir el asegurado tenía varias concubinas, ninguna de ellas gozará de la pensión de viudez.

Tratándose de los huérfanos de padre o madre, se les pagará una pensión equivalente al 20% de la pensión de invalidez. Cuando el huérfano lo fuera de padre y madre, la pensión de orfandad se incrementará al 30% de la pensión de invalidez, a partir de la fecha de la muerte del ascendiente. Las pensiones de orfandad y doble orfandad serán incrementadas de forma anual en el mes de febrero conforme al INPC y sus beneficiarios también percibirán por concepto de aguinaldo anual el equivalente a treinta días de la pensión percibida.

Para que los menores de dieciséis años sean reconocidos como beneficiarios legales y accedan a los derechos de sucesión pensional del seguro de riesgos de trabajo deberán acreditar el parentesco con el asegurado (a) o pensionado (a). Adicionalmente, los mayores de dieciséis y hasta la edad de veinticinco años deberán exhibir en original la constancia de estudios que acredite la inscripción del beneficiario en el ciclo escolar correspondiente, expedida por instituciones pertenecientes al Sistema Educativo Nacional, mientras que aquéllos que no puedan mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad crónica o discapacidad por deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, hasta en tanto no desaparezca la incapacidad deberán acreditar la incapacidad mediante el dictamen de beneficiario incapacitado (formato ST-6) expedido por los servicios médicos del IMSS.

Finalmente, a cada uno de los ascendientes del titular del derecho fallecido se les cubrirá una pensión equivalente al 20% de la pensión de invalidez, además del pago de un aguinaldo anual equivalente a quince días del importe de la pensión percibida. Para que opere el reconocimiento de los padres como beneficiarios legales es necesario acreditar su dependencia económica con el asegurado (a) o pensionado (a), pero únicamente tendrán derecho de sucesión pensional a falta de viuda o viudo, huérfanos, concubina o concubinario.

De acuerdo con la fracción V del artículo 127 de la LSS, los beneficiarios del seguro de vida tendrán derecho a las prestaciones en especie consistentes en asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sea necesaria. Cuando fallezca un pensionado o un asegurado que tenga reconocidas cuando menos doce cotizaciones semanales en los nueve meses anteriores al deceso, el IMSS pagará a la persona preferentemente familiar del asegurado o del pensionado, que presente copia del acta de defunción y la cuenta original de los gastos de funeral, una ayuda por este concepto, consistente en dos meses del salario mínimo general que rija en el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, los cuales serán determinados conforme a la Unidad de Medida y Actualización como resultado de la desindexación del salario mínimo (Diario Oficial de la Federación, 2016).

Los derechos de sustitución pensional de los seguros de riesgos de trabajo y vida resultan incompatibles porque la causa del fallecimiento del titular del derecho tiene un origen diverso, pues cuando es resultado de un accidente o enfermedad de trabajo, su naturaleza es de orden profesional y su financiamiento corresponde al empleador, en cambio, en el seguro de vida el deceso es producido por causas de orden general que no guardan relación de causa-efecto-daño con un riesgo de trabajo y cuyo financiamiento correspondió al sujeto de aseguramiento, al patrón y al Estado.

4. Mantenimiento de los derechos de sucesión pensional en la Ley del Seguro Social

De acuerdo con la LSS, los beneficiarios de los derechos de sucesión pensional que derivan de los seguros de riesgos de trabajo y vida deberán reunir una serie de requisitos para mantenerlos cuando esto sea posible. En el caso de los hijos del titular del derecho fallecido, los derechos de sucesión pensional únicamente pueden mantenerse hasta los dieciséis o veinticinco años. Con la última mensualidad se otorgará al huérfano un pago finiquito equivalente a tres mensualidades de su pensión.

La LSS no impone a los menores de dieciséis años el cumplimiento de un requisito para conservar el derecho de sucesión pensional adquirido con el correspondiente acreditamiento del parentesco. En el caso de los hijos mayores de dieciséis y hasta la edad de veinticinco años es necesario que cada ciclo escolar exhiban en original la constancia de estudios expedida por instituciones pertenecientes al Sistema Educativo Nacional para acreditar que se encuentran estudiando. La falta de presentación de la constancia de estudios provoca la suspensión de los derechos de sucesión pensional.

Tratándose de los ascendientes del titular del derecho fallecido, la LSS no les impone ningún requisito para mantener el derecho de sucesión pensional adquirido ante la inexistencia de viuda o viudo, huérfanos, concubina o concubinario y la comprobación de su dependencia económica con el titular del derecho fallecido a consecuencia de un riesgo de trabajo o por causas ajenas a éste.

En el caso de las viudas o viudos con derechos de sucesión pensional derivados de los seguros de riesgos de trabajo y vida para mantenerlos la LSS les impone como requisito no contraer un nuevo matrimonio o entrar en concubinato. Asimismo, debido al carácter vitalicio de la pensión de viudez por riesgos de trabajo o la derivada del seguro de vida, su extinción tiene lugar cuando fallece su beneficiario. Al revocarse la pensión de viudez se decretará el pago de una suma global equivalente a tres anualidades de la cuantía de la pensión cubierta.

Al reconocerse la procedencia de los derechos de sucesión pensional de las viudas o viudos a través de una resolución emitida por el IMSS, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o los Tribunales Laborales, ese derecho ingresó al patrimonio del beneficiario legal y adquirió la categoría de derecho adquirido. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003) define a los derechos adquiridos como aquellos que se incorporan al patrimonio de las personas y esta situación no debe ser objeto de afectación, ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por disposición legal en contrario.

De acuerdo con lo expuesto, la revocación de los derechos de sucesión pensional de las viudas o viudos por contraer un nuevo vínculo matrimonial o entrar en concubinato contraviene los artículos 14 de la CPEUM y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos porque les arrebata de su patrimonio el derecho adquirido consistente en el pago de las prestaciones decretadas en su favor como resultado del fallecimiento del asegurado (a) o pensionado (a) a consecuencia de un riesgo de trabajo o por causas ajenas a éste.

A lo anterior se adiciona la transgresión a los derechos de seguridad social, salud, libre desarrollo de la personalidad y a la libertad de conformar un nuevo núcleo familiar. Al dejar de otorgarse a la viuda o viudo las prestaciones de los seguros de riesgos de trabajo y vida que constituyen un derecho previsto en el artículo 123, apartado A, fracción XXIX, de la CPEUM se pone en peligro su existencia porque sus beneficiarios dejan de percibir un ingreso de carácter económico, que en los casos de privación de un trabajo remunerado o de los medios para percibir una remuneración, se traduce en una pensión de carácter alimentaria que le permite subsistir y satisfacer sus necesidades básicas.

Asimismo, la revocación de la ayuda asistencial otorgada a la viuda o viudo, que demostró con base en un dictamen médico que, debido a su estado físico requiere, ineludiblemente, de la asistencia de otra persona de manera permanente o continua y la revocación de las prestaciones en especie del seguro de enfermedades ponen en peligro su vida o afectan la calidad de la misma, además de atentar contra su salud al ser necesarias su cobertura en favor de la beneficiaria legal por estar imposibilitada para llevar a cabo las actividades cotidianas esenciales, incluso las destinadas a apoyar su autonomía personal.

Por su parte, el derecho al libre desarrollo de la personalidad que encuentra su fundamento en el principio de la dignidad humana como derecho fundamental superior reconocido por el orden jurídico mexicano, en el valor de la libertad y en el principio de la autonomía de la voluntad, así como en la facultad de autodeterminación, es bidimensional al poseer un ámbito externo y otro interno.

Desde el punto de vista externo, el derecho da cobertura a una genérica "libertad de acción" que permite realizar cualquier actividad que el individuo considere necesaria para el desarrollo de su personalidad. En cambio, desde una perspectiva interna, el derecho protege una "esfera de privacidad" del individuo en contra de las incursiones externas que limitan la capacidad para tomar ciertas decisiones a través de las cuales se ejerce la autonomía personal (Derecho al libre desarrollo de la personalidad. Su dimensión externa e interna).

El reconocimiento del derecho al libre desarrollo de la personalidad que implica la toma de decisiones que solo importan y corresponden al individuo por estar relacionadas con su libertad para estructurar sus relaciones jurídicas conforme a sus deseos, preferencias e intereses, se transgrede cuando el legislador, conforme a estereotipos del pasado, impone a las viudas o viudos como requisito para mantener los derechos de sucesión pensional que no vuelvan a contraer matrimonio o entren en concubinato. La exigencia de este requisito debiera suprimirse de la LSS porque constituye una injerencia e impedimento que veda la consecución de un determinado proyecto de vida que el ser humano, como ente autónomo, proyecta para sí mismo, además de provocar la privación de un auténtico derecho adquirido de carácter patrimonial e impedir que el pensionado o pensionada por viudez forme un nuevo núcleo familiar para no perder sus derechos de sucesión pensional obtenidos en las vías administrativa o jurisdiccional como resultado del cumplimiento de los requisitos establecidos para su cobertura.

Conclusión

Los seguros sociales, como instrumento básico de la seguridad social, son indispensables para subsistir, contribuyen a elevar la calidad de vida y su disfrute con dignidad, aseguran la paz, la tranquilidad y el desarrollo de las naciones, además de formar parte del mínimo vital y ser componentes básicos del trabajo decente, por ello deben proporcionarse a sus derechohabientes (asegurados, pensionarios y beneficiarios) de manera adecuada y eficaz.

Ante la actual situación financiera que tienen los institutos de seguros sociales, por supuesto, que el reconocimiento de los beneficiarios es un tema relevante porque implica la erogación de recursos para cumplir con los esquemas prestacionales que demanda la creciente población derechohabiente y que pueden poner en peligro la estabilidad económica-financiera y la existencia de esos organismos.

La expedición de la LSS data del siglo pasado y ante una cambiante realidad en la conformación de las familias mexicanas amerita su revisión y adecuación a los tiempos que vivimos en donde la noción de familia no queda reducida a las relaciones derivadas del matrimonio, al englobar otros vínculos familiares de facto, como cuando las partes cohabitan fuera de cualquier vínculo marital o la inexistencia del vínculo biológico que acontece en el caso de los matrimonios del mismo sexo o las familias conformadas a través

de las técnicas de reproducción asistida, pero que en todos esos casos, se requiere de la protección de los seguros sociales en los que el sujeto de aseguramiento se encuentra inscrito y contribuye para su financiamiento.

A nivel internacional, las sentencias de las Salas Sociales de diversos tribunales españoles han determinado no limitar la regulación de las prestaciones de maternidad a la madre biológica, sino hacerlas extensivas por analogía a las personas que asumen la progenitura biológica (madre o padre) o una función similar como ocurre en la adopción, el acogimiento familiar y la maternidad subrogada.

En la revisión y modificación de las leyes de seguros sociales es necesario el estudio de los criterios emitidos por la SCJN en materia de reconocimiento de los beneficiarios y del examen realizado a los requisitos para que éste tenga lugar conforme a los actuales tiempos, soslayando injustificadas exigencias que respondieron a estereotipos del pasado que lesionan la dignidad del ser humano y sus derechos fundamentales, aunado al estudio de la normatividad aplicable dependiendo del tipo de beneficiario, del sujeto obligado a su otorgamiento, así como de la naturaleza y cobertura de las prestaciones y derechos de sucesión pensional.

Fuentes de consulta

Bibliografía

Burgoa Orihuela, Ignacio (1979). *Las garantías individuales*. 12^a ed. México: Porrúa.

Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social. Secretaría General. (1984). *Glosario de términos en la seguridad social de América*. Recuperado el 3 de noviembre de 2022, de <http://biblioteca.ciess.org/glosario/>

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. (2021). Recuperado el 28 de septiembre de 2021, de <https://www.gob.mx/consar/articulos/que-son-los-beneficiarios-imss>

Fernández Ruiz, Silvestre. (1998). *Prestaciones y servicios del IMSS. Cálculos y procedimientos*. 3^a ed. México: Trillas.

Kelsen, Hans. (1995). *Teoría pura del derecho*. México: Porrúa.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2021). Derecho a la seguridad social. Pensión por viudez en el concubinato. *Cuadernos de Jurisprudencia*, número 5, Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Legisgrafía

Comité de Derechos Humanos. (2000). Comunicación número 941/2000, *Edward Young vs Australia*. Recuperado el 23 de diciembre de 2022, <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsswSVVnSz50wXLYzs7W9cwELJKQR9g%2BvMXhFRfTz9jyvMyeu9OEk1gpXSQCyVRizp1wlXahVDWb4gWSBJpiAQBBXMVkkVbBV%2FruNV0MBA8QQLTNA0cih0nTrRm%2B%2FJcd7Ig%3D%3D>

Comité de Derechos Humanos. (2003). *Young Vs. Australia, CCPR/C/78/D/941/2000 y X Vs. Colombia, CCPR/C/89/D/1361/2005*. Recuperado el 2 de enero de 2023, de <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsswSVVnSz50wXLYzs7W9cwELJKQR9g%2BvMXhFRfTz9jyvMyeu9OEk1gpXS>

QCyVRizp0yotNhA0mJwQ7PWQCgNXH8UzzSWBCi8F%2BUiBM7UxDehLetArDwQL
3%2B0BvAGieftQ%3D%3D

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado el 3 de noviembre de 2022, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1989). *Opinión Consultiva OC-10/89. Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, solicitada por la República de Colombia. Recuperado el 29 de noviembre de 2022, de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1263.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2003). *Caso Cinco pensionistas vs Perú*, Sentencia de 28 de febrero de 2003. Recuperado el 21 de noviembre de 2022, de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_98_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Opinión Consultiva OC-24/17*. Recuperado el 23 de diciembre de 2022, de http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2016). *Caso Duque vs. Colombia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 26 de febrero de 2016. Recuperado el 30 de diciembre de 2022, de http://www.corteidh.or.cr/doca/casos/articulos/seriec_310_esp.pdf

Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en materia de Trabajo del Primer Circuito. (2021). Pensión de viudez. Procedimiento que debe seguir la Junta para determinar, de entre los posibles beneficiarios, quién tiene mejor derecho a obtenerla, 2023438. Recuperado el 22 de septiembre de 2022, de <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2023438>

Diario Oficial de la Federación. (20 de enero de 2016). Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos, en materia de desindexación del salario mínimo. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423663&fecha=27/01/2016#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación. (27 de enero de 2023). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, y de la Ley del Instituto

de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Recuperado de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5677514&fecha=20/01/2023#gsc.tab=0

Diligencias de jurisdicción voluntaria. Por sí solas carecen de valor pleno para demostrar el concubinato, cuando se reclama en juicio ante el Instituto Mexicano del Seguro Social el otorgamiento de una pensión por viudez (Códigos de Procedimientos Civiles para el entonces Distrito Federal –vigente en 2000– y del Estado de Veracruz, 2019), 2020731 (Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, octubre de 2019). Recuperado el 23 de noviembre de 2022, de <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2020731>

Instituto Mexicano del Seguro Social (2022). *Boletín de prensa número 554/2022*. Recuperado el 3 de diciembre de 2022, de http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/i2f_news/IMSS%20BoleC3%ADn%20554.pdf

Ley del Seguro Social. Recuperado el 12 de noviembre de 2022, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92_161220.pdf.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (septiembre de 2016). *Derecho al libre desarrollo de la personalidad. Su dimensión externa e interna*, 2019357. Recuperado el 5 de enero de 2023, de <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2019357>

La incidencia de la participación ciudadana dentro del Sistema Nacional Anticorrupción en México

Recibido 18 enero 2023-Aceptado 30 marzo 2023

José Guadalupe Altamirano Castro*

El Colegio de Veracruz. Xalapa-Veracruz, México

pepes736@outlook.com

Oscar David Guiot Tejeda**

El Colegio de Veracruz. Xalapa-Veracruz, México

odguiott2020@colver.info

RESUMEN: *El fenómeno de la corrupción en México ha sido uno de los males que afecta, de manera significativa, a la propia administración pública del país, la conducción del Estado y sobre todo los resultados a favor hacia la población. Por lo anterior, la intención de este análisis es el verificar el modelo actual de combate a la corrupción, destacando la importancia e incidencia de la participación ciudadana en acciones de diseño, difusión, implementación y seguimiento de políticas*

ABSTRACT: *The phenomenon of corruption in Mexico has been one of the ills that significantly affects the country's own public administration, the conduct of the State and, above all, the results in favor of the population. Due to the above, the intention of this analysis is to verify the current model of combating corruption, highlighting the importance and incidence of citizen participation in actions of design, dissemination, implementation and monitoring of public*

* Doctor en Derecho, Maestro en Administración Pública. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1 del CONAHCYT, Miembro del Padrón de Investigadores del Consejo Veracruzano de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (COVEYCIDET). Presidente de la Comisión de Desarrollo Social y Humano del Colegio de Gobierno Mexicano. Presidente de la Academia de la Función Pública y los Sistemas Anticorrupción.

** Licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana con Estudios de Especialidad a través del Curso Básico Formación y Preparación de Secretarios del Poder Judicial de la Federación por la Escuela Federal de Formación Judicial, Maestrante de la Maestría en Administración Pública en El Colegio de Veracruz.

públicas encaminadas a la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción; de igual forma, a través de una metodología mixta, desde el análisis legislativo y contextual, en el presente artículo se pretende mostrar el contexto socio político actual bajo el que funcionan el Sistema Nacional Anticorrupción y los Comités de Participación Ciudadana.

Palabras claves: Corrupción, participación ciudadana, administración pública, política anticorrupción, asuntos públicos.

policies aimed at the prevention, detection and sanction of administrative responsibilities and acts of corruption; Similarly, through a mixed methodology, from the legislative and contextual analysis, this article aims to show the current socio-political context under which the National Anticorruption System and the Citizen Participation Committees operate.

Keywords: Corruption, citizen participation, public administration, anti-corruption policy, public matte.

SUMARIO: Introducción. 1. Metodología. 2 Contexto de la corrupción en México. 3. Modelo mexicano de combate a la corrupción. 4. La importancia de la participación ciudadana en el combate a la corrupción. 5. Incidencia Ciudadana en el Modelo de combate a la corrupción. 6. Obstáculos en la operación y funcionamiento de los Comités Ciudadanos. 7. Avances de la incidencia ciudadana en el combate a la corrupción. 8. Resultados. Conclusiones. Fuentes de consulta.

Introducción

En México, la corrupción ha sido el sello distintivo de las últimas administraciones presidenciales, fenómeno que se ha traducido en hechos como abusos de poder, desvío de recursos, malas prácticas, por mencionar algunos de los más recurrentes; sin embargo, para poder atender sus causas y consecuencias es necesario que gobierno y ciudadanía entiendan el concepto de corrupción.

En ese sentido, se debe entender por corrupción como todo “acto racional por parte de un funcionario público que se desvía de la promoción ideológicamente sancionada del interés común. Empero, desde una perspectiva más amplia, consiste en un representante del Estado (funcionario público) que actúa contra las reglas del Estado” (Morris, 1992, p.21). Desde un primer acercamiento se puede observar que la corrupción regularmente implica la participación de una persona funcionaria pública que pierde de vista el interés general, para conseguir un beneficio propio, contraviniendo así las leyes y el objetivo propio del Estado.

Para Gidi, Figueroa & Llanes (2020) la corrupción se puede entender como “la práctica de violar la ley o manipularla en contra de la integridad ética, desde una posición de poder, usando el sujeto activo los recursos a su disposición (...) de manera opaca para beneficiarse de ello, afectando a los derechos humanos de las personas.”. En esta definición también se observa como un componente de la corrupción el desvío conductual de una persona, dejando de lado interés general con la finalidad de satisfacer un interés particular.

Así, para sintetizar el concepto de corrupción, se deben identificar diversos elementos comunes como lo son:

- El aprovechamiento de una posición de poder
- La búsqueda de un beneficio
- la transgresión normativa
- La participación de uno o distintos actores
- Un perjuicio aun cuando este pueda ser difuso y los perjudicados no sean directamente identificables. (Gilli, 2014).

De lo anterior, se advierte que la corrupción siempre trae aparejadas consecuencias negativas para la población, pues se deja de observar por parte de las personas servidoras públicas el interés general, elemento indispensable en la conducción y acoplamiento de las instituciones públicas, pues no se debe olvidar que son las personas y sus necesidades colectivas quienes justifican la existencia de la organización gubernamental.

En nuestro país, parte de los problemas surgen porque las soluciones propuestas para combatir la corrupción se habían dado de manera unilateral, con participación únicamente del gobierno, sin incluir la participación de la ciudadanía en los ejercicios de vigilancia, denuncia, formulación de políticas públicas aunado a su respectivo seguimiento y evaluación.

A partir del 2015, con la reforma al artículo 113 constitucional, se instauró un nuevo modelo de combate a la corrupción a través de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), el cual fue conceptualizado como instancia coordinadora entre las diferentes instituciones gubernamentales de los diferentes órdenes de gobierno para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Lo importante de esta reforma es que se contempla la participación ciudadana a través de un Comité que sirve como canal de comunicación con el gobierno y que coadyuva en la implementación de la política anticorrupción.

Es en este modelo de combate a la corrupción en el que se centra este análisis, pues la intención es verificar la incidencia real de la participación ciudadana en los trabajos de diseño, difusión, implementación y seguimiento de políticas públicas encaminadas a la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como demostrar que se debe reforzar tal participación ciudadana a través de los instrumentos jurídicos correspondientes y la adecuada asignación de recursos para tal efecto.

Con este trabajo, se pretende se conozca el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción y el impacto real de la participación que tiene la ciudadanía dentro de la implementación de la política anticorrupción del país.

Derivado de lo anterior, se abordará la presente temática analizando el contexto de la corrupción en México, así como el actual modelo de combate a la corrupción; posteriormente, se resaltará la importancia de la participación ciudadana en el combate a la corrupción, la incidencia de esa participación en el modelo actual a través de los Comités de Participación Ciudadana y los obstáculos que enfrentan en su funcionamiento y operación, así como los logros obtenidos con el propósito de hacer notar las áreas de oportunidad legislativa y de presupuestal, principalmente.

1. Metodología

Este trabajo se realiza desde dos ópticas: a) la normativista en la cual se analiza la legislación que rige el funcionamiento del modelo de combate a la corrupción actual; y b) la realista en la que se identifican los aspectos sociales, jurídicos y culturales que repercuten en la política anticorrupción actual; por lo anterior, el presente artículo se realiza mediante un enfoque metodológico mixto.

Así, a través del método descriptivo se pretende informar y cuestionar la legislación vigente que regula el actual modelo de combate a la corrupción en México en el ámbito federal y que repercuten en los ámbitos estatales, así como analizar la política anticorrupción con la finalidad de analizar la incidencia de la participación ciudadana en el combate a la corrupción.

De igual forma, se utilizará el método de investigación deductivo pues se realizará un proceso lógico y ordenado que partirá de ideas y documentos generales como es la

corrupción y el modelo actual para, posteriormente, verificar las cuestiones particulares se deriven de la participación ciudadana en el Sistema Nacional Anticorrupción.

Es importante precisar que con el objetivo de describir y cualificar la percepción ciudadana respecto a la corrupción y otorgar datos sobre la realidad actual de la política anticorrupción en México se citarán diversas encuestas y evaluaciones realizadas por expertos y encuestas sobre percepción.

2. Contexto de la corrupción en México

La corrupción es uno de los principales problemas que afectan el desarrollo político, económico y social de América Latina, y sobre todo de México, en donde este fenómeno se encuentra arraigado tanto en la estructura político-gubernamental como en la propia idiosincrasia de la ciudadanía mexicana.

Desgraciadamente, las personas de la política mexicana se han concentrado en el control de los puestos públicos para que, a través del poder, puedan beneficiarse a sí y a unos cuantos, en perjuicio de la propia ciudadanía.

Al respecto, Lindor Moïse (2019) da un panorama de lo que actualmente se observa dentro de las instituciones públicas por cuanto hace referencia al personal que en ellas labora:

Esta cruda realidad demuestra claramente que la función pública quedó atrapada en esquemas en los cuales muchos funcionarios públicos se incorporan y permanecen en la Administración, fuera de todas las normas del reclutamiento ideal y la competencia por mérito. Por el contrario, la selección laboral se caracteriza por su discrecionalidad, clientelismo, alta recomendación política, corrupción (...). Todo ello afecta considerablemente la calidad de los servicios públicos por falta de recursos humanos competentes y preparados, pero también interfiere la ética institucional y la confianza ciudadana.

Gran parte de los actos de corrupción derivan, en primera instancia, de la falta de procedimientos de selección de personal, pues es más importante el pago de favores políticos, el amiguismo y el influyentísimo que el propio mérito, la habilidad y la aptitud; de tal suerte que la curva de aprendizaje es más pronunciada temporalmente y los objetivos gubernamentales se vuelven difíciles de alcanzar.

Este tipo de prácticas hacen más evidente la afirmación de que los mayores actos de corrupción son ejecutados por las cúpulas gubernamentales, pues al no preocuparse por el servicio público a desempeñar, ni en escoger a un adecuado equipo de trabajo, afectan primordialmente a la población, y por ende, al interés general.

Actualmente, el discurso político sobre el combate a la corrupción está centrado en la cero tolerancia a este tipo de actos, en la recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones públicas, en la transparencia y en los resultados derivados de la correcta aplicación de los recursos públicos; sin embargo, después de la reforma constitucional de 2015 y las leyes en materia anticorrupción que derivaron de ésta, no se ha registrado un trabajo legislativo, ni propuestas significativas, que contemplen la participación ciudadana, y que tengan como propósito mitigar los actos de corrupción y sus consecuencias.

El discurso político, puede llegar a tener una repercusión significativa en la ciudadanía, sin embargo, cuando no se materializa en acciones concretas, no se pueden observar avances significativos en la disminución de la corrupción dentro del aparato gubernamental, lo que también impacta en la percepción ciudadana del gobierno, cuestión que se analizará a continuación.

a) Datos percepción

Con la intención de aportar algunos elementos que permitan conocer sobre la situación actual de México en temas de corrupción, se observarán los resultados de diversos estudios sociales y encuestas que brindarán información sobre la percepción ciudadana acerca de este tema, además se verificará el impacto de la política anticorrupción en la visualización del cumplimiento de objetivos por parte del Gobierno y sus instituciones.

Guzmán y Ramírez (2020) refieren que:

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG-INEGI), la corrupción está entre los tres principales problemas que más preocupan a las y los mexicanos, ¡desde 2011! Lo anterior es un indicador de la importancia que el tema tiene para la población desde hace casi diez años La encuesta realizada por Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) y el periódico Reforma refleja la misma tendencia en 2019 y 2020: la corrupción es el segundo problema más importante, sólo superado por la inseguridad pública.

Ahora bien, concatenado lo anterior con los resultados de la Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2020 (INEGI: 2021), se puede visualizar que el 54.6% de la ciudadanía mayor de 15 años declaró como tema de principal preocupación para el país el fenómeno de la corrupción, el 24.5% se manifestó por el mal funcionamiento del gobierno, el 10.9% se pronunció por la mala aplicación de la ley, y los otros porcentajes se concentraron en temas de seguridad, pobreza, desempleo, entre otros.

Retomando esa información, se podría aseverar que muchos de los temas de mayor preocupación son causa del fenómeno de la corrupción, por ejemplo, el mal funcionamiento del gobierno y la mala aplicación de la ley pueden ser consecuencia de conductas o actos de corrupción; lo anterior si se toma en cuenta que este fenómeno, se

da siempre con la participación de una persona que pertenece a una institución pública al servicio de la población, tergiversando el verdadero sentido de lo público.

La complejidad del fenómeno de la corrupción hace difícil distinguir los límites de su actualización, es decir, pareciera que estos actos sobre pasan el propio sector público y se actualizan también dentro del ámbito ciudadano, cuestión que abordaremos en el apartado sobre la importancia de la participación ciudadana en el combate a la corrupción.

Tabla 1. Datos estadísticos sobre la corrupción en México 2019-2020

La corrupción en México durante 2019-2020	
Instrumento/Fuente	Resultado
Encuesta Nacional de Cultura Cívica	54.6% de las personas de 15 años y más reconoció a la corrupción como uno de los tres problemas más importante que enfrentó el país en 2020.
Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental	<p>62.1% de la población mayor de 18 años creía o había escuchado que existía corrupción en los trámites públicos que realizó en 2019; sin embargo, la proporción de personas que efectivamente resultaron víctimas fue de 15.7% de quienes tuvieron contacto con algún servidor o servidora pública.</p> <p>En las entidades de Durango, Ciudad de México, México y Quintana Roo la probabilidad de que las personas sean víctimas de corrupción fue casi tres veces superior a la probabilidad de ser víctima en Tamaulipas, Baja California Sur, Colima o Zacatecas.</p> <p>En 2019 la población en México pagó por causa de la corrupción 12 769.7 millones de pesos, 64.1% más que en 2017. En términos per cápita, cada persona víctima de corrupción erogó 3 822 pesos en promedio (1 372 pesos más por persona afectada respecto a lo estimado en 2017).</p>
Censo Nacional de Gobierno Federal, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales y Censo Nacional de Gobiernos Estatales	<p>Durante 2019 las administraciones públicas del orden federal y estatal recibieron 105 298 denuncias por incumplimiento de obligaciones, que representó 2.5 asuntos por cada 100 servidoras y servidores públicos. Del total de denuncias, el ámbito federal concentró 32.0%, mientras que, del total de quejas recibidas por las entidades federativas, la Ciudad de México y el estado de México acumularon 57.7 por ciento</p> <p>9 de cada 10 denuncias presentadas en 2019 en la administración pública federal fueron determinadas como no procedentes o se encontraban pendientes de atención.</p> <p>En 2019, 6 154 servidoras y servidores públicos fueron sancionados: 44.6% estaban adscritos a instituciones federales y 55.4% a las administraciones públicas estatales, que en su mayoría fueron sancionados por faltas no graves.</p> <p>Las sanciones más recurrentes fueron de orden administrativo, en particular la inhabilitación temporal en el caso de las instituciones federales y las amonestaciones públicas o privadas en los dos ámbitos. Respecto a las sanciones económicas, estas fueron más frecuentes en el orden estatal.</p>

Fuente: Elaboración propia con información del comunicado de prensa 724/21 del INEGI (2021)

Asimismo, la Tabla 1, nos presenta un panorama general desde la percepción, pero también desde los hechos del impacto de la corrupción, sobre todo por cuanto hace a la instauración de procedimientos administrativos por actos de corrupción, pues se observa que muchos de éstos no son atendidos o concluyen con la determinación de no procedencia, lo cual crea un ambiente propicio para la impunidad.

Otro documento que facilita el entendimiento del contexto actual y que se enfoca en otorgar un diagnóstico general de la política anticorrupción tomando en cuenta aspectos como la legislación, las autoridades y las acciones para prevenir sancionar y prevenir la corrupción, se refiere a la Evaluación Anticorrupción en Latinoamérica 2021-2022 emitida por Lawyers Council for Civil & Economic Rights (2021), en donde México recibe una calificación general de 5.64 (en una escala del 0 al 10, donde cero es la más baja y 10 la más alta).

Del documento anteriormente citado, se aprecia que en los rubros específicos referentes a la legislación en materia anticorrupción se obtiene una calificación de 9.30, sin embargo, en lo que respecta a las autoridades y a la implementación de acciones para combatir a la corrupción se observa que las calificaciones son reprobatorias obteniendo un 3.50 y un 4.83 respectivamente. Estas últimas calificaciones son consistentes con la realidad del país, pues aún existe mucha resistencia para la implementación de la política anticorrupción por parte del propio sector público.

Para la mayoría de las mexicanas y mexicanos, el problema de la corrupción es una situación que se ha vuelto habitual en la relación entre las autoridades y la ciudadanía; donde se observa que, en temas de percepción, en vez de verificar una disminución en actos de corrupción la ciudadanía manifiesta que se ha venido incrementando:

Figura 1. Variación del nivel de corrupción (País) desde el año pasado

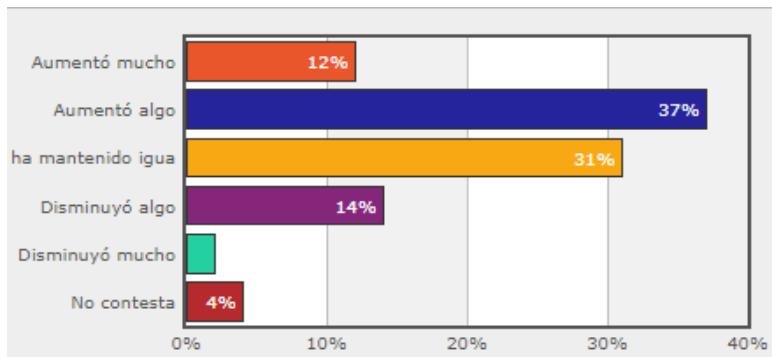


Figura retomada de Latinobarómetro (2020).

Por lo anterior, también se puede observar que tal percepción del aumento de corrupción afecta en gran medida la apreciación ciudadana concerniente al trabajo realizado por las instituciones del gobierno en el combate a la corrupción, lo cual representa la justificación para que se refuerce el esquema de participación ciudadana, pues la percepción actual deriva de la poca influencia, desconocimiento e falta de involucramiento de la población en temas sobre combate a la corrupción.

3. Modelo mexicano de combate a la corrupción

Es indispensable identificar el modelo bajo el cual se están implementando las diversas acciones del gobierno para reducir o mitigar actos de corrupción y sus consecuencias. Por lo que en este apartado se tratará de explicar, grosso modo, la importancia de la reforma constitucional de 2015, sus consecuencias, y la organización del Sistema Nacional Anticorrupción.

Las acciones implementadas por este gobierno, como las medidas de austeridad, las nuevas reglas para presentar la declaración patrimonial de los servidores públicos y las concernientes a los procesos de contrataciones, así como las reformas a los tipos penales para considerar los delitos de corrupción como graves, por mencionar algunas, se han realizado bajo el marco normativo que regula la instauración y funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción.

La necesidad de instaurar el SNA partió, principalmente de:

(...) cuatro observaciones empíricas que, en México, llevan al deterioro de la función pública: (i) la fragmentación de las instituciones encargadas de evitar la captura del Estado; (ii) la debilidad y falta de precisión del régimen disciplinario (tanto administrativo como penal); (iii) la falta de pesos y contrapesos para evitar desviaciones en los sistemas de control interno, de fiscalización y de imposición de sanciones; y (iv) la ausencia de inteligencia institucional para identificar y corregir prácticas sistemáticas de corrupción. (Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, 2020, p.10).

De tal suerte, que bajo tales puntos radica la necesidad de incorporar el SNA como un elemento fundamental del funcionamiento del propio Estado Mexicano, propiciando que la implementación y ejecución de acciones para prevenir, detectar y sancionar los actos de corrupción fueran de observancia general para todas las autoridades del Estado, sin importar el nivel del gobierno, pues se trata de construir un modelo sistematizado que coadyuve en el combate a la corrupción.

a) Diseño normativo

En 2015, bajo un esfuerzo coordinado por diversas fuerzas políticas, se aprueba la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer las bases del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA); y es particularmente en el artículo 113 donde se plasma, de manera general, la instauración, objetivo, conformación y funcionamiento del SNA.

El 26 de febrero de 2015 la Comisión de Puntos Constitucionales, publica el proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de anticorrupción, en donde se señala como parte fundamental de las intenciones del cuerpo legislativo la coordinación de esfuerzos, dentro de los tres niveles de gobierno, para combatir a la corrupción, a través de acciones encaminadas a prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción, incluyendo el involucramiento de la ciudadana en la implementación de esas acciones.

Así, en el artículo 113 de nuestra Constitución Federal se señala que el SNA será la instancia coordinadora entre las autoridades competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, de los tres órdenes de gobierno.

Dentro del mismo artículo se menciona la conformación del SNA, el cual se compone de un Comité Coordinador y un Comité de Participación Ciudadana, especificando las funciones del primer Comité; asimismo, en el último párrafo de este dispositivo normativo se encuentra la obligación de las entidades federativas para establecer los sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Estas bases normativas constitucionales, dieron origen a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que a su vez dio la fundamentación y sustento necesario para que cada Estado pudiera emitir sus respectivas leyes locales para el establecimiento de sus respectivos sistemas.

b) Órganos del Sistema Nacional Anticorrupción

Es importante analizar cómo se compone y cuál es el funcionamiento de los órganos que integran al Sistema, lo cual se hará bajo el análisis de la propia la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA).

En ese sentido, el artículo 6 de la LGSNA señala que el SNA tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos que permitan la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, haciendo la precisión de que es una instancia cuya finalidad es constituir, articular y evaluar la política en la materia (Cámara de Diputados, 2021).

Asimismo, dentro del artículo 7 de la ley citada, se señalan como órganos que integran el SNA al Comité Coordinador, al Comité de Participación Ciudadana, al Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales, estos últimos participaran a través de sus representantes.

Es importante precisar, que en este apartado se analiza la conformación y atribuciones de cada uno de los órganos del SNA, haciendo mención que por cuanto hace al Comité de Participación Ciudadana, se realizó su estudio dentro de un apartado particular, puesto que es uno de los puntos torales de este trabajo.

En ese sentido, por lo que se refiere al Comité Coordinador del SNA, tanto en la Constitución como en la LGSNA, se menciona que está conformado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la Secretaría de la Función Pública; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana, siendo éste último quien lo presidirá.

En lo general, este Comité tiene como propósitos: establecer los mecanismos mediante los cuales se deberá realizar la coordinación y dirección del SNA; diseñar, promover y evaluar políticas públicas de combate a la corrupción; de igual forma, emitir de recomendaciones no vinculantes a las autoridades respectivas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para mejorar el desempeño del control interno, entre otras.

Para el mejor funcionamiento del Comité Coordinador, en el artículo 25 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, se establece como su apoyo técnico a una Secretaría

Técnica quien le proveerá de asistencia especializada y de los insumos necesarios para llevar a cabo sus atribuciones.

Otro de los órganos del SNA, es el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización que está integrado de acuerdo a lo que se señala en el artículo 39 de la LGSNA (Cámara de Diputados, 2021), es decir, por las personas titulares de la Auditoría Superior de la Federación y de la Secretaría de la Función Pública quienes presiden de manera dual al Comité, y de manera rotatoria por 7 titulares de las entidades de Fiscalización Superior Locales o los Órganos Estatales de Control.

Dentro de sus funciones más importantes se encuentran la de mejorar la coordinación y vigilar el cumplimiento de las obligaciones de fiscalización y auditoria, mismas que se ejercen a través de los órganos que integran el Sistema Nacional de Fiscalización, así como homologar y mejorar la fiscalización y auditoria en todo el país, y al igual que el SNA, tiene la atribución de diseñar, promover, aprobar y evaluar políticas públicas en materia de fiscalización y auditoria.

Por lo tanto, con el funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización se pretende sentar las bases de las actividades que realizan los diversos auditores del gobierno, tanto de los que son parte de los órganos de fiscalización y los órganos de control que operan en el país.

Y por último, otro de los componentes del SNA lo integran los Sistemas Locales, de acuerdo con el artículo 36 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (Cámara de Diputados: 2021), deben ser constituidos a través de las leyes específicas que señalen su integración y atribuciones, de manera homologa a la respectiva del Sistema Nacional Anticorrupción. De igual forma, tal obligación se encuentra contenida en la reforma constitucional de 2015, en el artículo 113, en donde se obliga a los congresos locales integrar sistemas locales anticorrupción de manera similar a la integración del SNA.

De lo anterior, se desprende que cada estado deberá contar con un Sistema Estatal (o Local) Anticorrupción, y que funciona y se conforma de manera análoga que el SNA, es decir, con un Comité Coordinador con el apoyo de una Secretaría Ejecutiva y un Comité de Participación Ciudadana.

Al igual que el SNA, los sistemas locales otorgan apoyo técnico a las autoridades del Estado, para que, en el ámbito de sus competencias, puedan, prevenir, detectar, investigar

y sancionar faltas administrativas y hechos de corrupción; asimismo, tiene la atribución de emitir y dar seguimiento a recomendaciones realizadas para que los entes públicos locales puedan aplicarlas dentro de sus instituciones.

De igual forma, fungen como un medio que difunde, a través de sus informes, acciones de combate a la corrupción, la identificación de riesgos y consecuencias de la corrupción y los resultados de sus recomendaciones. (Secretaría Ejecutiva del SNA, 2019)

4. La importancia de la participación ciudadana en el combate a la corrupción

La ciudadanía y la atención de sus necesidades justifican el funcionamiento de la administración pública y el ejercicio del poder por parte del gobierno, por lo cual, al ser la población la receptora de las acciones gubernamentales su participación indispensable. La población tiene el derecho de opinar, proponer y participar en los asuntos públicos en los que tenga interés, pues muchas de las decisiones y acciones que realiza el gobierno, tienden a afectar su esfera particular y social.

Se considera que la responsabilidad de la participación en temas públicos es dual, una por parte del Estado para garantizar los mecanismos, medios e instrumentos, necesarios para que los ciudadanos puedan conocer, opinar, proponer, difundir y evaluar diversas políticas públicas, y la otra por parte del ciudadano, pues con su participación no sólo aporta una visión diferente a la gubernamental, sino que también puede coadyuvar en la difusión, implementación y retroalimentación de políticas públicas desde su realidad.

En este apartado se justifica la participación ciudadana en los asuntos y problemas públicos desde dos perspectivas importantes, la primera tiene que ver con una visión jurídico política y otra con una visión socio cultural.

a) Perspectiva político-jurídica

Nuestro país, es un Estado democrático de derecho, considerando tanto la estructura jurídica como el propio régimen político; mediante un modelo de representación política, las mexicanas y mexicanos eligen a las personas encargadas de ser el vínculo entre la población y el gobierno, personas que ocupan un puesto público y a quienes se les confía el manejo y ejercicio del poder.

Se debe recordar, que, si el concepto de democracia advierte, desde su raíz etimológica, un gobierno del y para el pueblo, entonces la participación ciudadana es indispensable para

el buen funcionamiento del Estado; con lo anterior, se empieza nuevamente a retomar la idea del propio interés general, de regresar a la democracia su sentido primigenio, la residencia del poder en el propio pueblo.

La ciudadanía implica, *per se*, una relación entre las personas y el gobierno, una cualidad que permite a un individuo ser parte de las decisiones colectivas, pero que no sólo se debe concretar en la elección de representantes a cargos de elección popular, si no que implica la posibilidad de ser receptor de derechos y la facultad de participar en los asuntos públicos, a través de los mecanismos que el gobierno ponga a su disposición, esto con la intención de fortalecer la vida democracia de la sociedad.

En el tema de combate a la corrupción, la participación ciudadana da la oportunidad de que se ataque el fenómeno desde dentro y fuera del gobierno a través de frentes coordinados para prevenir, o en su caso, detectar y sancionar los actos de corrupción, otorga la posibilidad a la ciudadanía de contribuir a solucionar un problema que le aqueja de manera directa.

En ese sentido, existen documentos internacionales que prevén la participación ciudadana como un elemento indispensable en la lucha contra la corrupción, como es el caso de la Convención de la Organización de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Por cuanto hace a la emitida por la Organización de las Naciones Unidas (2004), se advierte en su parte considerativa que tanto la prevención como la erradicación de la corrupción son responsabilidades primarias de todos los Estados; sin embargo, deben realizar acciones con el apoyo y la participación de personas y grupos que no pertenecen al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base comunitaria. Por otra parte, de manera específica en el artículo 13 de la Convención, se establece la obligación para que los Estados adopten medidas adecuadas para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público en la prevención y la lucha contra la corrupción, y como un vínculo para la sensibilización de la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como para hacer conciencia pública sobre la amenaza que ésta representa.

Por cuanto hace a la Convención Interamericana contra la Corrupción emitida por la Organización de Estados Americanos (1996) señala, en su preámbulo, la necesidad de

generar conciencia entre la población sobre: a) la gravedad de la corrupción y b) la importancia de fortalecer la participación de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción. Ahora bien, de manera específica, en el artículo 3.11 se considera que en las medidas de prevención de la corrupción se deben crear, mantener y fortalecer los mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

Como se observa y desde el punto de vista que se aborda, no se puede concebir un Estado de democrático de derecho sin la participación ciudadana, así como tampoco se puede combatir de manera integral la corrupción sin el involucramiento de las personas que más recienten sus efectos, es decir, sin la ciudadanía.

Lo anterior es así si partimos de la definición mínima de democracia que nos proporciona Bobbio (1986) al mencionar que “es un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados”. En ese sentido, para el autor citado, independientemente de las reglas del juego que conlleva el régimen democrático, la principal característica de éste es la toma de decisiones colectivas con la participación de las personas interesadas.

Lo anterior representa una democracia ideal, pues muchas veces la toma de decisiones se realiza a través de la representatividad, es decir, aun cuando exista una mayor cantidad de personas interesadas en decidir sobre un cierto asunto o tema, esta lo hace a través de sus representantes, y estos representantes en ocasiones suele tomar decisiones de acuerdo a sus intereses y de la población a la que representan.

La toma de decisiones en un estado democrático no se puede limitar únicamente al ámbito electoral, el involucramiento ciudadano en la operación gubernamental es necesaria para la resolución de los problemas más significativos dentro de un Estado, pues la final de cuentas no se debe perder de vista que las acciones del gobierno van dirigidas a la satisfacción de necesidades de la población, por lo que la información, el desarrollo y la medición de resultados obtenidos depende significativamente de que las personas se involucren en la búsqueda de soluciones de los problemas a atender. Es por eso que en los últimos años las instituciones gubernamentales han tratado de crear instrumentos participativos que coadyuven en la incidencia y desarrollo de políticas públicas con la intención de obtener una mayor legitimación por parte de la sociedad.

Ahora bien, si la participación ciudadana al momento de incorporarla al proceso de toma de decisiones y al desarrollo de políticas públicas, muchas veces ha resultado contraproducente por obstaculizar la propia acción del Estado en la resolución de las problemáticas sociales, lo cierto es que el ideal democrático contempla la participación ciudadana, en su esencia, para lograr mejores resultados, como lo menciona Díaz (2017):

Si la participación ciudadana en las políticas públicas ha sobrevivido a intentos fallidos y se continúa prescribiendo, estimulando y fortaleciendo es porque en la democracia, los gobiernos no deben actuar de manera unilateral y aislada. Están obligados a rendir cuentas y a permitir, salvo en situaciones excepcionales de seguridad nacional o de desastres naturales, que los ciudadanos (ya sea de manera individual u organizada) participen en la formulación, desarrollo y escrutinio de las políticas. También porque una participación efectiva resulta fundamental para poder hacer frente a los problemas económicos y sociales con la colaboración y la corresponsabilidad de los ciudadanos.

b) Perspectiva socio cultural

La corrupción es un fenómeno en el que concurren factores políticos, jurídicos, sociales y culturales; por lo que, el término puede llegar a subjetivarse, de tal manera, que se empiezan a difuminar los límites en las acciones que pueden ser constitutivas de corrupción.

De tal suerte que la corrupción es una alternativa para conseguir diversos beneficios, prerrogativas u objetivos, que sin su práctica serían más difíciles de conseguir. Como lo menciona Malem (2014) la corrupción se transforma en una acción exitosa para lograr aquellos propósitos políticos, económicos o sociales perseguidos.

La historia política de nuestro país, por lo menos de los últimos cien años, está marcada con diversos actos de corrupción que han originado un cambio dentro del marco normativo nacional, pero que también han socializado el tema de corrupción. Con esta socialización se observa que cada vez es más común para la ciudadanía el observar, detectar, hasta participar y omitir denunciar en actos de corrupción.

Con lo anterior no se trata de realizar una generalización de que el fenómeno de corrupción es realizado por toda la población, pero si se ha arraigado con tal fuerza que frases y conductas se han hecho tan comunes y que son parte de nuestro día a día, impidiendo que se observen las repercusiones que trae aparejada la corrupción.

La población mexicana es la gran cómplice para que la corrupción pueda proliferar de la manera en que lo hace en la actualidad. Son los pequeños actos de corrupción con los que, día con día, se ha normalizado esta práctica entre la sociedad. Está claro que muchas veces las propias autoridades motivan la comisión de actos de corrupción, pero siempre está disponible la opción de rechazarla. (...). Entonces, tenemos que la propagación de la corrupción como una práctica cotidiana depende en gran medida de la dispuesta que está la población para que esto se mantenga así. (Gidi, Figueroa & Llanes, p.71)

En ese contexto, para muchas personas la comisión de actos de corrupción son realizadas, de manera mayoritaria, por políticos, por consiguiente la ciudadanía ha expresado el desprecio y desconfianza en las instituciones; sin embargo, en algunos casos, cuando el ciudadano transforma su rol convirtiéndose en un funcionario público o en un representante de elección popular tiende a repetir las conductas de corrupción, a tal grado, que manifiestan la necesidad de aprovechar el tiempo para beneficiarse, mientras se encuentren en el cargo.

La corrupción no se define simplemente por la transgresión de normas y regulaciones, sino por la asimilación oportunista del marco normativo y su institucionalidad bajo aparentes vestigios de licitud. De ahí la necesidad de enmarcar su análisis desde un enfoque que permita desvelar los procesos a través de los cuales este fenómeno se entroniza, naturaliza e invisibiliza. (Fabré, Riera & Roque, 2022)

Así, particularmente, se consideran que existen tres razones por las cuales se pueden cometer actos de corrupción; la ignorancia, la costumbre y la individualidad. Cuestiones que se ven afectadas por otros factores que son consecuencia de la propia corrupción, como la dificultad de acceder a una educación básica, la opacidad en los procesos del gobierno, la falta de información pública, la inaplicabilidad de los principios y valores éticos, y por supuesto, la falta de promoción de la participación ciudadana.

Ahora bien, con estos elementos podemos observar que la corrupción si bien se presenta dentro del sector público, o por lo menos es donde más se actualizan este tipo de acciones, también lo es que se puede presentar dentro del ámbito ciudadano. Cuando se habla de corrupción no se trata únicamente de los esquemas de gran corrupción, también tenemos que hablar de la corrupción que le afecta día a día a la ciudadanía (Castañeda y Ortiz, 2020).

Si bien el tema central de este trabajo tiene que ver con la corrupción en el sector público, esto no significa que se descarten las acciones que contribuyen a la socialización de la corrupción, algunos escenarios simples de esto se pueden observar, por ejemplo, cuando una persona ofrece dinero: para alterar resultados médicos, para obtener algún trabajo sin cumplir los requisitos o para obtener algún reconocimiento o certificación importante.

Tomando en cuenta, esta perspectiva la importancia, en lo que respecta al combate a la corrupción, de la participación ciudadana pues representa un medio de comunicación y difusión sobre la importancia de erradicar los actos de corrupción dentro del gobierno y conocer las consecuencias que se desprende cuando se comenten esos actos, ayudando a sensibilizar a la población y mejorando el involucramiento voluntario en las acciones gubernamentales.

De igual forma, este involucramiento permite que la ciudadanía conozca y modifique, de manera paulatina, sus conductas, siendo dentro de sus comunidades promotores de principios y de valores que rompan con el ciclo de costumbres que propician la corrupción, con lo cual también se recobraría el propio sentido del interés general.

5. Incidencia Ciudadana en el Modelo de combate a la corrupción

El fortalecimiento de la participación ciudadana en los procesos y acciones del gobierno, como son las referentes al combate a la corrupción, permite que la población no tenga que esperar hasta el próximo ejercicio de sufragio para canalizar su opinión a través de la elección de representantes, sino que también da la oportunidad de expresar sus ideas y colaborar en la interacción entre la sociedad con el gobierno para que, de manera dual, se busquen soluciones a los problemas públicos.

Dentro del SNA, la participación ciudadana se da a través de un Comité; sin embargo, la intención es que a través de su participación activa se tomen decisiones y acciones colegiadas y coordinadas con los otros órganos del SNA, y puedan aportar sus conocimientos, experiencias y comentarios en el proceso de diseño e implementación de políticas públicas, vigilando su aplicación y coadyuvando en la evaluación de resultados.

a) Comité de Participación Ciudadana (CPC)

De acuerdo al artículo 133 constitucional, específicamente en su fracción II, el CPC se integra por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción, de igual forma, se señala que serán designados conforme al procedimiento que se establezca en la LGSNA (Cámara de Diputados, 2021).

De igual forma, en la LGSNA señala que además de los requisitos señalados por la Constitución, las cinco personas integrantes deberán; a) tener ciudadanía mexicana y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles; b) demostrar una experiencia de cinco años en materia de transparencia, evaluación, fiscalización, rendición de cuentas o combate a la corrupción; c) el día en que sean designados, deberán ser mayores de treinta y cinco años de edad; d) contar, con antigüedad mínima de diez años, con el título profesional de nivel licenciatura, así como conocimientos y experiencia que le permitan desempeñar sus funciones; e) gozar de buena reputación y no haber sido condenado por algún delito; f). antes del nombramiento deberán, presentar sus declaraciones de intereses, patrimonial y fiscal g) no haber sido registrado como candidato, ni haber desempeñado algún cargo de

elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación; h). No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación; i) no haber sido miembro, adherente o afiliado a algún partido político, durante los cuatro años anteriores a la fecha de emisión de la convocatoria, y j) no ser secretario de Estado, ni Procurador o Fiscal General de la República y/o Fiscal o Procurador de Justicia de alguna entidad federativa, subsecretario u oficial mayor en la Administración Pública Federal o estatal, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, ni Gobernador, ni secretario de Gobierno, Consejero de la Judicatura, a menos que se haya separado de su cargo con un año antes del día de su designación.

En ese sentido, se observa una gran cantidad de requisitos para ser parte del Comité de Participación Ciudadana, sin embargo, éstos tienen como finalidad seleccionar a integrantes que no tengan intereses políticos o personales en el ámbito laboral que afecten el desempeño de su función, así como asegurar que cuenten con la experiencia y conocimiento necesarios para colaborar con el Comité Coordinador en el alcance de objetivos.

Ahora bien, este tipo de requisitos también imposibilita la participación de gran parte de la sociedad, sobre todo dificulta la incidencia de estos trabajos en las comunidades rurales o municipios pequeños, puesto que, en el caso de los Sistemas Locales, los requisitos son muy similares. En estos casos, valdría la pena replantear la participación ciudadana desde los diversos sectores sociales de la sociedad con la finalidad de que su funcionamiento y operatividad tengan un mayor alcance social y administrativo.

Retomando el orden de las ideas, los integrantes del CPC duran en su encargo cinco años, después de ese plazo no pueden reelegirse y serán renovados de manera escalonada, con la finalidad de que las personas que pertenece a él puedan aportar sus experiencias previas a los nuevos integrantes. Para la elección de las personas que conforman el CPC la LGSNA establece un procedimiento específico, pues será una Comisión de selección emanada del Senado de la Republica quien tendrá la tarea de convocar y seleccionar de entre los aspirantes, a las personas que mejor puedan desempeñar el cargo.

Por cuanto hace a sus funciones, Altamirano (2019, p. 152) advierte que son tres funciones de gran relevancia las que desempeña el CPC y que engloban a las demás, las cuales se pueden identificar por su finalidad, una tiene un carácter institucional, otra un carácter social y una última un carácter político. La primera de ellas, es decir, la función institucional, se da formalmente en la labor del CPC dentro del SNA, y se desprende de la

coadyuvancia en el cumplimiento de objetivos del Comité Coordinador y al momento de asumir la presidencia de éste; la segunda, la función social, deriva de su papel como la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional; por último, la función política procede de los procesos de negociación y de acuerdos necesarios entre el sector público y la sociedad civil.

Tres cuestiones importantes se deben destacar, en primer lugar, dentro de la función institucional, la ocupación de la presidencia del Comité Coordinador por parte de uno de los integrantes del CPC, pues aunque se refleja primordialmente en la dirección de las sesiones del Sistema en general y del propio Comité, representa una forma de hacer notar la importancia de la participación ciudadana en el combate a la corrupción, es un mensaje a la población de que se necesita la colaboración de todas y todos para poder hacer frente a este fenómeno. En segundo lugar, por cuanto hace a la posibilidad de participar en la Comisión Ejecutiva en la que los integrantes del CPC que no se encuentren ocupando al presidencia podrán colaborar en la generación de los insumos técnicos necesarios para que el Comité Coordinador realice sus funciones, es importante hacer notar que esta participación se puede traducir en la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de políticas y metodologías en materia de corrupción, de fiscalización y control de recursos públicos. Por último, la participación ciudadana también se materializa al momento de aprobar las recomendaciones que, aunque son no vinculantes, son dirigidas a las autoridades que, de acuerdo a los resultados advertidos en el informe anual, requieran atender posibles riesgos y/o hechos de corrupción, dando puntual seguimiento e informando de los resultados de dichas recomendaciones, dotándolos, de tal suerte, de funciones de vigilancia y control en coordinación con los demás entes gubernamentales.

En ese sentido, la participación ciudadana dentro del SNA es una acción positiva y de gran importancia dentro de la implementación de la política anticorrupción vigente, pues no solo ubica en un lugar preponderante a la ciudadanía, sino que busca involucrar, por medio del CPC, a otros sectores de la sociedad con la finalidad de mejorar las acciones realizadas para combatir la corrupción.

La incidencia real de esta participación, mediante el CPC, se puede verificar dentro de las actividades más relevantes y significativas en el trabajo de combate a la corrupción; sin embargo, se verifica como se sigue transitando en una etapa de implementación de la política anticorrupción del país, en donde el Comité ha tenido una participación relevante.

También se puede advertir, que aún falta mucho trabajo por realizar, lo anterior es así, si se toma en cuenta que muchas de las acciones de los Comités de Participación Ciudadana Nacional y Locales, todavía se encuentran enfocadas a las personas servidoras públicas, por lo cual sigue existiendo un desconocimiento dentro de la sociedad en general sobre los trabajos que se realiza para combatir la corrupción en el país.

Parte de estas limitaciones derivan diversas limitantes legislativas, presupuestales y políticas que afectan el buen funcionamiento del CPC y de sus homólogos en los diferentes Estados del país, cuestiones que se analizan a continuación.

6. Obstáculos en la operación y funcionamiento de los Comités Ciudadanos

La intención legislativa por garantizar el acceso y participación de los ciudadanos en el combate a la corrupción ha sido, sin duda, una acción trascendental y que en su momento representará un precedente importante de la colaboración de la población con el Estado; sin embargo, actualmente se presentan una serie de dificultades y obstáculos que impiden, particularmente, al Comité de Participación Ciudadana cumplir sus funciones óptimamente, pues no existe un plano de igualdad entre los participantes del Estado y los de la ciudadanía, pues pareciera que sus facultades únicamente se traducen en emitir opiniones y en tratar de articular a la sociedad civil en las actividades implementadas por el Sistema Nacional Anticorrupción.

Por cuanto hace a los Comités de Participación Ciudadana, su función únicamente se refleja en la escasa participación dentro del Sistema a través de propuestas, pronunciamientos y la difusión de las acciones realizadas sobre el combate a la corrupción, por lo cual se han tenido que apoyar en los medios de comunicación para las tareas de difusión pero también en la viralización de los hechos de corrupción con la intención de presionar a las autoridades competentes y al propio Sistema para la atención de los casos de su competencia.

En ese sentido, a continuación, se abordan brevemente, pero de manera específica, los problemas que se consideran más relevantes y que entorpecen el trabajo de los Comités de Participación Ciudadana. No se omite manifestar que, en este apartado, además de analizar desde nuestra perspectiva cada problemática, muchas de las ideas que se comparten fueron retomadas de Altamirano (2019) y de Levy Mustri & Martínez Vilchis (Escuela Judicial del Estado de México, 2019).

a) Deficiencias legislativas

La operación de los Comités de Participación Ciudadana (CPC's) en el Sistema Nacional Anticorrupción se ha visto limitada por diversas lagunas legislativas, pues no existen especificaciones claras sobre su propia naturaleza jurídica, funcionamiento, la administración de recursos, los alcances de sus funciones y determinaciones, por mencionar las más importantes.

Una de las principales problemáticas a analizar se refiere a que dentro de la LGSNA, particularmente en el Capítulo III denominado “Del Comité de Participación Ciudadana”, no se le dota al CPC de ningún tipo de personalidad jurídica, pues se infiere que el legislador pretende que los participantes de este comité se encuentren, en todo momento, dentro de la esfera ciudadana; sin embargo, el propio CPC tiene facultades y atribuciones que son públicas y su funcionamiento depende, en gran medida, de la relación de éste con la ciudadanía a través de organizaciones civiles, el sector privado y del propio sector público; no obstante, este Comité está imposibilitado de realizar convenios de colaboración que ayuden a mejorar su actuación o, en su caso, puedan brindar la asesoría necesaria en temas de combate a la corrupción.

Independientemente de la pretensión del legislador y demás autoridades administrativas que han interpretado este artículo, lo cierto es que, los integrantes del Comité de Participación Ciudadana están sujetos al régimen de responsabilidades establecidas en la Constitución, por lo cual se deben considerar servidores públicos, por lo anterior, sus actos son equivalentes a los de autoridad, tal y como se señala en el amparo en revisión 311/2018 dictada por el Décimo Tribunal Colegiado en materia administrativa (2019).

Ahora bien, otro de los problemas que ha minimizado la visualización del trabajo de los CPC es que, en la mayoría de sus funciones, se contempla como parte del Sistema, pero no se contemplan atribuciones propias como unidad, es decir, su actuación influye y depende de los demás órganos del SNA.

De igual forma, se observa que la legislación no regula un plazo de igualdad entre la ciudadanía y el propio gobierno dentro del propio SNA y concretamente en el Comité Coordinador y si bien es un integrante del propio CPC quien preside sus sesiones, en la toma decisiones, es decir, al momento de emitir el voto, la participación ciudadana equivale a un voto frente a los seis que son parte de administración pública, es decir, frente al aparato gubernamental.

En tal sentido, es necesario que en la LGSNA se precise que la integración del propio Comité Coordinador, no sólo cuente con la participación de una persona de las integrantes del CPC, si no por las cinco personas integrantes, siendo la que tiene mayor antigüedad la que presidirá el Comité Coordinador, tomando en cuenta su conocimiento y experiencia dentro del SNA. Así, se dotaría de un cierto equilibrio entre la participación del Estado y de la sociedad en el Comité Coordinador y en las acciones propias implementadas para el combate a la corrupción.

Lo anterior es así, si se considera que al ser el CPC el vínculo que conecta a la sociedad con el SNA, muchas de las denuncias, quejas o comentarios que la población realice respecto al tema de la corrupción y su combate serán a través de ese órgano, por lo cual se debe contemplar dentro de la legislación la atención y seguimiento de estas denuncias, quejas o comentarios, con la finalidad no sólo de reforzar el propio funcionamiento del sistema a partir de la identificación de hechos de corrupción, sino también la actuación del CPC en el transcurso de la investigación y los resultados de ésta.

Con esto no se está proponiendo que el CPC tenga facultades de investigación, pero sí se propone que pueda tener acceso a datos e información que les dé certeza tanto a sus integrantes como a la ciudadanía de que existe un procedimiento jurídico con el que se busca sancionar los hechos de corrupción.

Una distinta área de oportunidad se presenta cuando se analizan las facultades y atribuciones del CPC, específicamente la señalada en el artículo 21, fracción XV de la LGSNA relativa a la posibilidad de proponer, por medio de la Comisión Ejecutiva, al Comité Coordinador la emisión de recomendaciones no vinculantes; en ese sentido, se observa el alcance limitado que tiene el CPC cuando detectan riesgos y actos de corrupción dentro de las diversas instituciones públicas. En ese tenor, se considera que, para garantizar el trabajo de prevención e investigación de responsabilidades administrativas y actos de corrupción, las recomendaciones realizadas deben ser vinculantes, pues éstas serán el detonante de la actuación de los titulares al frente de Secretarías de Estado, Direcciones Generales y demás instituciones públicas para que dentro de sus organizaciones atiendan y erradiquen los riesgos de actos de corrupción.

Existe otra deficiencia normativa que afecta, de manera considerable la operatividad del CPC nacional y de los correspondientes de las entidades federativas, y es el que se refiere a la nula asignación de recursos, cuestión que se analizara en seguida.

b) Falta de recursos

De la interpretación legislativa, se ha advertido que al no señalar la LGSNA referencia sobre la asignación de recursos al CPC, a este no se le puede dotar de personal, material, oficinas propias, ni presupuesto para que puedan lograr sus objetivos o cumplir con sus funciones.

Ante estas limitaciones, similares en las entidades federativas, los integrantes de los CPC's han tenido que gestionar e, incluso, utilizar su salario para la adquisición de los recursos básicos para realizar sus funciones, cuestión que ha disminuido el interés ciudadano de participar en este tipo de estrategias gubernamentales.

Se insiste en que, si bien el Estado ha tratado de fomentar la participación ciudadana en algunos asuntos públicos, lo cierto es que no ha destinado los recursos suficientes para que ésta sea efectiva, es decir, para que la ciudadanía también cuente con los elementos, plataformas y recursos suficientes para realizar esta función de interés general.

Tanto la Constitución como la LGSNA otorgan a los CPC's facultades y atribuciones lo cual, mediante un análisis e interpretación sistemática y no aislada, es el propio Estado el que debe dotar de diversos recursos a los CPC's para que cumplan con el propósito por el que fueron creados, mejorando así el funcionamiento y relevancia de estos Comités en la búsqueda de soluciones para combatir la corrupción.

En ese sentido, se considera importante que dentro de la misma LGSNA se especifique que los CPC's podrán recibir los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, siempre que ese recurso se encuentre debidamente justificado y que tenga la intención de promover y fortalecer la participación ciudadana en el combate a la corrupción.

De igual forma, también es pertinente concebir en la LGSNA a la Secretaría Técnica como apoyo tanto en las funciones del Comité Coordinador, pero también en las relativas al CPC; lo anterior, se admite desde la óptica de que esta Secretaría sería la responsable de administrar la asistencia técnica y los insumos necesarios para llevar a cabo sus atribuciones.

Sin embargo, para realizar estas adecuaciones legislativas se necesita la voluntad política tanto de los legisladores, como del propio aparato gubernamental. Cuestiones necesarias pero que en ocasiones no existen las condiciones o sinergia necesarios para que se actualicen, por lo cual, la propia incidencia política también ha obstaculizado el funcionamiento de los CPC's, tal y como lo veremos a continuación.

c) Incidencia política

El propio origen del SNA tuvo un antecedente y una intención meramente política, era la respuesta del gobierno en turno a una serie de demandas ciudadanas para que se aclararan diversos actos de corrupción que se habían quedado impunes, era la solución mediática idónea para comunicar a la población que el gobierno estaba preocupado por el aumento de la corrupción en el gobierno y que, junto con la ciudadanía, buscarían soluciones que repercutieran, de manera general, en el aparato gubernamental, buscando que la prevención, identificación y sanción de actos de corrupción se hicieran a través de un sistema.

El inconveniente de impulsar una reforma sin una convicción política e ideológica por parte del gobierno deriva en una serie de problemas cuando se trata de poner en marcha el funcionamiento del SNA y sobre todo cuando se regula la integración de la participación ciudadana como pieza fundamental en el combate a la corrupción.

Problemáticas como las que se han analizado a lo largo del presente apartado han ocasionado que las propias personas servidoras públicas pertenecientes al propio aparato gubernamental y que intervienen en el SNA vean como una amenaza la participación de la ciudadanía en temas como el combate a la corrupción, lo que permite reflexionar que aún no existe, ni si quiera dentro del mismo gobierno, la ideología ni el convencimiento de que la actividad pública se puede ver reforzada con la participación de la ciudadanía.

Ejemplo de lo anterior, se puede advertir en la lentitud mostrada, tanto a nivel federal como en las diversas entidades federativas, para integrar los Comités de Participación Ciudadana y en la propia implementación de los Sistemas Locales Anticorrupción, lo cual en la realidad hace notar una contradicción entre el discurso político de combate a la corrupción y la realidad en donde se trata de frenar la implementación de este Sistema.

También, de manera indirecta, los CPC's se han visto amenazados por diversas intenciones políticas que, en su momento, consideraban que la Secretaría Ejecutiva del SNA era un gasto innecesario bajo el argumento de que el Sistema debía fortalecer al sector social por lo cual se buscaba su desaparición normativa y por lo tanto la extinción de esa Secretaría. Lo cierto es que al dejar de existir tal instancia se dejaría sin herramientas técnicas y sin recursos al propio Comité Coordinador, dificultando así los trabajos del CPC y de los demás órganos que contempla el Sistema.

A diferencia de lo que las presiones e intenciones políticas pretenden, y como lo hemos señalado en párrafos anteriores, el combate a la corrupción es uno de los flagelos más significativos y costosos del país, y su mitigación y erradicación deben ser uno de los principales focos de atención del aparato gubernamental, por lo cual se debe buscar fortalecer los mecanismos e instrumentos que tienen como objetivo este combate a la corrupción, y no buscar implementar una política de austeridad en este tema, pues lo que se debe ponderar es si se gasta más combatiendo la corrupción o si existen mayores cantidades de dinero desviadas del verdadero fin público para el que fue destinado.

7. Avances de la incidencia ciudadana en el combate a la corrupción

En este apartado analizaremos cuales han sido los logros de los CPC's, principalmente la organización que han adoptado a través de una Red Nacional, con la intención de servir como un canal de comunicación y apoyo entre unos con otros, y también con la finalidad de incidir, con mayor impacto, en los trabajos realizados para combatir la corrupción.

a) Red Ciudadana de Comités de Participación Ciudadana

Como se ha señalado, el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados, 2021) señala la integración del SNA e impone la obligación a las entidades federativas para que legislen e implemente los correspondientes Sistemas Locales Anticorrupción en concordancia con el nacional, con la intención de que la operación del SNA sea integral y coordinada y así, las acciones en materia la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción sean uniformes en el territorio nacional.

De lo anterior, se deduce que en cada Estado debe existir un órgano equivalente al Comité de Participación Ciudadana del SNA con atribuciones similares y con los alcances que hemos estado observando a lo largo de este análisis.

Por tal razón, por iniciativa propia los CPC's buscaron organizarse de tal manera que pudieran crear un canal de comunicación y de intercambio de experiencias, y al mismo tiempo trabajar de manera conjunta y coordinada en acciones que permitieran alcanzar los objetivos de estos Comités, de tal suerte que, a forma de antecedente, se refiere a los siguientes acontecimientos que se consideran importantes:

Cuadro 1. Conformación formal de la Red Nacional de los Comités de Participación Ciudadana

Fecha	Evento
Febrero 2018	Reunión de 19 integrantes de CPC's, en Monterrey, en donde se determinó la necesidad de crear un esquema de trabajo coordinado para atender las obligaciones y garantizar los derechos que el nuevo marco legal establece a los Comités de Participación Ciudadana
Abri 2018	Segundo encuentro de Presidentes e integrantes de CPC's, en Guadalajara, donde se analizaron las diversas formas de mantener comunicación y articulación entre los Comités de Participación Ciudadana.
Septiembre 2018	Reunión de Presidentes de CPC, en Puebla, donde se definió a la Red Nacional de Comités de Participación Ciudadana, como una instancia informal que agrupa a los Comités de Participación Ciudadana de todo el país, y que forman parte del Sistema Nacional Anticorrupción
Octubre 2019	Emisión de los Lineamientos de la Red Nacional de Comités de Participación Ciudadana de los Sistemas Anticorrupción.
Noviembre 2020	Reforma a los Lineamientos de la Red Nacional de Comités de Participación Ciudadana de los Sistemas Anticorrupción.

Fuente: Elaboración propia con información retomada del sitio oficial de la Red Nacional de Comités de participación ciudadana (s.f.).

En ese sentido, según los propios Lineamientos de la Red Nacional de Comités de Participación Ciudadana de los Sistemas Anticorrupción, esta Red debe entenderse como: un espacio de reflexión, colaboración y aprendizaje en el que acuden voluntariamente los integrantes de los CPC's para: el cumplimiento de objetivos, generar dinámicas de apoyo mutuo e intercambio de experiencias y facilitar el posicionamiento de temas estratégicos en la agenda nacional en temas de combate a la corrupción. (Red Nacional de Comités de Participación Ciudadana de los Sistemas Anticorrupción, 2020).

Este trabajo integrado en colaboración de cada uno de los integrantes de los CPC's es fundamental actualmente, pues han logrado obtener mejores resultados, de igual forma, sus opiniones, planes y programas han tenido mayor fuerza, impacto y relevancia social dentro de sus respectivos Estados y a nivel federal. De igual forma, otra de las acciones coordinadas realizadas por la Red es representada a través de los trabajos por las diversas comisiones que han conformado, las cuales se analizaran en el siguiente subtema.

b) Comisiones de la Red

Con la finalidad de que los integrantes de los CPC's puedan aportar y participar activamente en la Red se crearon las comisiones, con lo cual se pretende direccionar recursos de calidad

para el trabajo que se haga al interior de las mismas; cada integrante puede participar en un máximo de dos comisiones, pero tienen la posibilidad de presidir sólo una Comisión.

Dentro de los Lineamientos de la Red se menciona que las comisiones son grupos que se enfocarán en una temática específica y tendrán la oportunidad de deliberar al interior con la intención de desarrollar propuestas de soluciones a diversas problemáticas colectiva la finalidad de fortalecer los Comités que conforman la Red y coadyuvar en la consolidación de los objetivos de la Política Nacional Anticorrupción.

Actualmente, la Red cuenta con nueve comisiones ordinarias entre las que se encuentran:

1. Comunicación
2. Educación
3. Gobierno Abierto
4. Indicadores, Metodologías y Mapas de Riesgo
5. Integración de los Municipios
6. Jurídica
7. Política Nacional Anticorrupción
8. Prevención y denuncia de Faltas Administrativas y Hechos de Corrupción
9. Vinculación con Sociedad Civil, Academia y Grupos Ciudadanos (Red Nacional de Comités de Participación Ciudadana de los Sistemas Anticorrupción, 2020)

También se deja abierta la posibilidad de conformar nuevas Comisiones, siempre y cuando sean solicitadas por cuatro integrantes de por lo menos igual número de CPC's mediante un procedimiento en el cual deberán indicar la misión, por lo menos cinco objetivos asequibles y la contribución de este nuevo grupo de trabajo a los propósitos de la Red.

La organización de la Red Nacional de Comités de Participación Ciudadana es un ejemplo de que, independientemente que no existen las condiciones presupuestales y legislativas idóneas para reforzar el trabajo ciudadano en estos Comités, el esfuerzo y la voluntad salen en manifiesto, observando cómo la sociedad busca la mitigación y la erradicación de la corrupción en nuestras instituciones.

En ese sentido, en la propia implementación del SNA se han detectado buenas prácticas por parte de los integrantes del SNA y con una participación importante por parte de los CPC's, las cuales abordaremos a continuación.

c) Buenas prácticas

Además del trabajo realizado por las Comisiones de la Red Nacional de Comités de participación ciudadana, otro elemento que es importante destacar y que ha destacado el trabajo de los CPC's a nivel nacional y en los estados, es lo relacionado a las buenas prácticas que han implementado y de las que han derivado herramientas y mecanismos considerables para el fortalecimiento de SNA, en los Sistemas Locales y sobre todo en la lucha para combatir la corrupción.

Menéndez & Alduela (2019) a través de un análisis coordinado con diversos CPC's detectaron 22 buenas prácticas en la implementación y operación de los Sistemas Anticorrupción los cuales se conjunta en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Buenas prácticas en la implementación y operación de Sistemas Anticorrupción

No.	Buena práctica	Se identificó a través y en los estados de:
1	Acciones que abonan a procesos de designación de CPC's incluyentes	Por las Comisiones de Selección de <i>Durango, Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Baja California Sur, Chihuahua, Hidalgo, Tamaulipas, Coahuila y Sonora</i> .
2	Igualdad de género en la conformación de los CPC's y comisiones de selección	<i>Coahuila, Chihuahua</i> (en su legislación) y <i>Sonora</i> (convocatorias dirigidas)
3	Demostrar capacidades: la elección del Secretario Técnico	<i>Jalisco</i> (emisión de convocatoria y proceso de selección)
4	Una evaluación integral: la elección del Secretario Técnico	<i>Chihuahua</i> (método de evaluación para selección)
5	Participación ciudadana en procesos de designación claves dentro del SEA	<i>Sonora</i> (participación en la designación del titular del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización) y <i>Chihuahua</i> (designación del Auditor Superior y el titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción)
6	Involucramiento de CPC's en la designación de puestos relevantes de los Sistemas Estatales	<i>Jalisco</i> (en la designación del Auditor Superior, Secretario Técnico, Fiscal Anticorrupción y Magistrado de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa) y <i>Baja California</i> (a designación del Auditor Superior del Estado, del Magistrado de la Sala Especializada en Combate a la Corrupción y del titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción)
7	Uso estratégico de los resultados del periodismo de investigación	<i>Estado de México</i> (petición de CPC investigar actos de corrupción e involucramiento en el seguimiento de la investigación).
8	Prácticas de transparencia proactiva en CPC's	<i>Nuevo León, Jalisco</i> (la decisión del CPC para transparentar su actuación) y <i>Sinaloa</i> (acciones para garantizar acceso a la información)

9	Planeación estratégica para potenciar el desarrollo institucional del CPC	<i>Chihuahua y Sonora</i> (proceso de planeación estratégica de los CPC)
10	Hacer frente a una problemática compleja a través de comisiones de trabajo	<i>Aguascalientes y Coahuila</i> (creación de comisiones al interior del CPC)
11	Asesoría legal y litigios estratégicos	CPC del SNA (amparo en amparo en contra de diversas omisiones e irregularidades cometidas por las legislaturas de varios estados en la implementación de sus respectivos SEA's y otro por irregularidades en nombramientos de magistrados), <i>Zacatecas</i> (amparo del CPC contra de la designación del Auditor Superior del Estado) y <i>Jalisco</i> (emisión por el CPC de las opiniones técnicas vinculadas a los procesos de selección de los titulares del SEA).
12	Uso de tecnología audiovisual y firma electrónica avanzada con validez legal en sesiones	CPC del SNA (uso de tecnología en sesiones)
13	Tecnología para facilitar el trabajo de coordinación y seguimiento	A través de la Secretaría Ejecutiva de Estado de México (a plataforma de comunicación para el Sistema) y <i>Puebla</i> (Seguimiento de Acuerdos y Gestiones Internas (SAGI))
14	Publicidad de las sesiones de los Comités Coordinadores	<i>Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Durango, Estado de México, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Sonora, Veracruz, Yucatán y Zacatecas</i> (publicación de sesiones)
15	La transparencia proactiva en la Secretaría Ejecutiva del SEA	<i>La Secretaría Ejecutiva del Estado de México</i> (difusión actas, resultados e información del Sistema utilizando lenguaje ciudadano y focalizando la información).
16	Cooperación para facilitar el funcionamiento del Sistema	<i>La Secretaría Ejecutiva de Jalisco</i> (publicación de información del Sistema en su conjunto en sitio web y en legislación para apoyar a CPC)
17	Coordinación Secretarías Ejecutivas-CPC's para fomentar la participación Ciudadana	Secretaría Ejecutiva y el CPC del SNA (Proceso de consulta nacional para integrar la propuesta de Política Nacional Anticorrupción (PNA))
18	Acompañamiento de ciudadano a ciudadano para la denuncia de hechos de corrupción	<i>Sinaloa</i> (CPC emitió s "Lineamientos para la atención y acompañamiento de solicitudes ciudadanas de quejas y denuncias contra servidores públicos y/o particulares, en materia de corrupción en el Estado de Sinaloa")
19	El respaldo social del CPS	<i>CPC de Jalisco</i> (respaldo ciudadano para sus peticiones)
20	Los beneficios de la vinculación social	<i>CPC de Jalisco</i> con diversos grupos y organizaciones sociales (Plan de Trabajo con perspectiva de género)
21	La estrategia de vinculación del CPC	<i>CPC de Nuevo León</i> (acuerdos de colaboración con instituciones educativas nacionales e internacionales, así como a Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León y el sector privado)

22	Colaboración para generar resultados tangibles	SEA de Coahuila y Jalisco (implementación de una metodología a través de Retos de 100 días)
----	--	---

Fuente: Elaboración propia con información de Méndez & Alduenda (2019)

A pesar de que la implementación del SNA era reciente al momento en que las autoras presentaron su estudio, se observa un amplio trabajo por parte de los órganos de los Sistemas tanto Nacional como Estatales Anticorrupción, sobre todo una participación importante de los CPC (independientemente de sus denominaciones en cada entidad federativa) pues participan en 15 de las 22 buenas prácticas detectadas (en el Cuadro 2. Se destacan las buenas prácticas en las que los CPC's tuvieron una participación destacada).

En estos ejemplos, a pesar de los obstáculos analizados en apartados anteriores, se manifiesta la importancia, la utilidad y la justificación de que la sociedad sea partícipe en la búsqueda de soluciones, en conjunto con el gobierno, para hacer frente a problemas y fenómenos públicos como es el caso de la corrupción.

8. Resultados

Del trabajo realizado se han obtenido los siguientes resultados relevantes:

- A pesar del gran trabajo realizado por los CPC's y, en general, por los órganos del SNA, actualmente no existe canales de comunicación suficientes e idóneos para informar a la ciudadanía los trabajos realizados en materia de combate a la corrupción.
- La percepción ciudadana en el tema de corrupción, de manera promedio, considera la corrupción sigue en aumento y que el gobierno ha hecho poco para combatirla.
- La reforma constitucional del artículo 113, en materia de combate a la corrupción, ha sido uno de los parteaguas legislativos importantes para la atención de este fenómeno social; sin embargo, la implementación del SNA ha sido lenta y con varias dificultades, sobre todo en lo que respecta al funcionamiento de los Sistemas Locales y a los CPC's.
- Debe existir una congruencia en el discurso político de cero tolerancia a actos de corrupción lo cual se debe traducir en la búsqueda de mecanismos e instrumentos encaminados a la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, con la colaboración del propio SNA.
- La participación ciudadana no es tan sólo un elemento teórico de lo que representa un Estado democrático de derecho, pues se observó que, en la práctica, fortalece y legitima la actividad gubernamental en la búsqueda de soluciones para combatir la corrupción.

- El SNA, con apoyo de los CPC's, deben buscar realizar acciones coordinadas con los sectores educativos, organizaciones civiles y el sector privado para socializar las consecuencias de los hechos de corrupción y el trabajo realizado dentro del Sistema, haciendo énfasis en la participación ciudadana.
- Los CPC's deben buscar que las acciones en materia de combate a la corrupción sean incluyentes y representativas de los sectores vulnerables y de las minorías.
- La legislación sobre el modelo de combate a la corrupción es buena, sin embargo, deben ser reformadas con la finalidad de que se les dé mayor autonomía a la Secretaría Técnica del SNA y se fortalezca la participación ciudadana dentro del funcionamiento de propio Sistema.
- Se debe considerar asignar recursos necesarios a los CPC's, los cuales pueden ser administrados por la Secretaría Técnica.
- No existe dentro de la administración pública una ideología de colaboración con la sociedad, pues existe resistencia de que la ciudadanía participe en asuntos públicos.
- La LGSNA no prevé un plano de igualdad entre la participación ciudadana y la del gobierno; por lo cual es importante fortalecer las atribuciones y participación del CPC en el Comité Coordinador.
- Los esfuerzos de los diferentes CPC's a través de la Red Nacional de Comités de Participación Ciudadana son muestra de organización ciudadana para mejorar el trabajo realizado en sus Sistemas Locales, además de servir como apoyo para los integrantes de los propios Comités.
- Las buenas prácticas detectadas y analizadas demuestran que en la mayoría de éstas los CPC's tienen un papel protagónico al momento de ser puestas en marcha, por lo cual, parte del buen funcionamiento del SNA fue el resultado del trabajo coordinado entre los Comités Coordinadores, las Secretarías Técnicas y los CPC's.

Conclusiones

Derivado de los resultados obtenidos en el presente trabajo se puede concluir que el tema de combate a la corrupción, a través de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, en México es una de las iniciativas más relevantes en los últimos años, y aun cuando existen muchas deficiencias legislativas para fortalecer la participación ciudadana, se observa un gran trabajo por parte de los Comités de Participación Ciudadana.

Es importante, entonces, que dentro de la propia LGSNA, se incorpore la obligación de buscar canales de comunicación efectiva en donde se informen los esfuerzos realizados por el SNA y los CPC's, privilegiando el entendimiento ciudadano.

La complejidad del fenómeno de la corrupción obliga a la coordinación de esfuerzos, los cuales deben repercutir positivamente en la ciudadanía, es por eso que la participación de ésta se vuelve elemental e indispensable, por tanto, lo que se pretende con la participación de la sociedad en su conjunto, se pueda ir modificando la idiosincrasia respecto a la corrupción.

La justificación de la importancia y de la existencia de la participación ciudadana en el modelo de combate a la corrupción radica en el actual trabajo de los CPC's, en su verdadero involucramiento y en los esfuerzos realizados por mejorar sus contextos sociales, a través de impulsar mecanismos novedosos y buenas prácticas con la finalidad de que más actores políticos y sociales se sumen a esta encomienda.

De igual forma, se observa que un área de oportunidad importante reside en integrar la pluriculturalidad de la población a la propia política anticorrupción; así como buscar el involucramiento, dentro de los CPC y de su trabajo, de los grupos poblacionales que más resienten el tema de corrupción.

La vinculación y el fortalecimiento del vínculo entre el gobierno y la ciudadanía puede ser el elemento que haga funcionar los Sistemas Anticorrupción Nacional, Estatales y, en su momento Municipales; reconociendo que, a través de la articulación de esfuerzos entre unos y otros, el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas surtirán un mejor impacto en la población facilitando el cumplimiento de los objetivos.

Fuentes de consulta

Altamirano, J. G. (2019). Retos del Comité de Participación Ciudadana en el Sistema Anticorrupción. En Altamirano J.G. & Vázquez, C.A. (Coords.), *La implementación del Sistema Anticorrupción en México; Retos y Perspectivas*, (123-161). Xalapa, Veracruz: Universidad de Xalapa.

Bobbio, Norberto. (1986). *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica. Recuperado de: <https://socialesenpdf.files.wordpress.com/2013/09/bobbio-norberto-el-futuro-de-la-democracia-1986.pdf>

Cámara de Diputados. (2015). Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de anticorrupción, *Gaceta Parlamentaria* 4223-III. Recuperado de: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf>

Cámara de Diputados. (2021). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Cámara de Diputados. (2021). *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf

Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción. (2020). *Documentos de trabajo generados en la Asamblea General de la Red Nacional de CPC's*. Recuperado de: <https://cpc.org.mx/galeria-fotografica-de-la-reunion-de-la-red-nacional-cpcs-2/>

Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción. (2022). *Informe de Gestión 2021*. Recuperado de: <https://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2022/03/Informe-2021-CPC-del-SNA.pdf>

Díaz Aldret, Ana. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas, *Revista de Gestión de Política Pública* (2). Recuperado de: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792017000200341

Décimo Tribunal Colegiado en materia administrativa. (2019). *Amparo en Revisión 311/2018*, Poder Judicial de la Federación. Recuperado de: https://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=00790000234787940005004.docx&ec=H%C3%A9ctor_Reyna__Pineda&svp=1

Escuela Judicial del Estado de México. (2019). *Comités de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción* [Video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=CUtIV8HB3fY&t=2300s>

Fabré, I., Riera, C.M. & Roque, Y. (2022). Derroteros teóricos para el análisis de la corrupción desde la perspectiva sociológica. *Sociológica* (México). Recuperado de: <http://www.sociologicamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/1671/1753#toc>

Gidi, I., Figueroa, Y. & Llanes J. J. (2020). *Para entender la corrupción mexicana*, Xalapa, Veracruz: Instituto Literario de Veracruz, S. C.

Gilli, J. J. (2014). La corrupción: análisis de un concepto complejo, *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, (61), 44-45. Recuperado de: https://www.eseade.edu.ar/wp-content/uploads/2016/08/gilli_riim61.pdf

Guzmán, K. & Ramírez S. (2020). Corrupción: percepción y política pública, *Nexos* en colaboración con Mexicanos contra la corrupción y la impunidad. Recuperado de: <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/corruption-perception-y-politica-publica/>

INEGI. (2021). *Comunicado a propósito del día internacional contra la corrupción*. (Comunicado de prensa 724/21). Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP_Corruption2021.pdf

INEGI. (2021). *Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2020*. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encuci/2020/doc/ENCUCI_2020_Presentacion_Ejecutiva.pdf

Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción. (2020). *Reporte sobre el combate a la corrupción en México*, Merino, M. (Coord.), Jalisco: Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.

Latinobarómetro. (2020). *Corrupción y Fraude social (México)*. Recuperado de: <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

Lawyers Council for Civil & Economic Rights. (2021). *EAL 2020-2021 Evaluación Anticorrupción en Latinoamérica*, Nueva York: Cyrus R. Vance Center.

Lindor, M. (2019). Ética pública, profesionalización y corrupción en México. Análisis del Efecto Chum. *Tla-melaaua*, 13(47). Recuperado de: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S187069162019000200070&script=sci_arttext #fn66

Malem Seña, Jorge F. (2014). *La corrupción: algunas consideraciones conceptuales*. Illes i imperis. Recuperado de: <https://raco.cat/index.php/IllesImperis/article/view/284890>.

Menéndez, C. & Alduenda, I. (2019). *Estudio de buenas prácticas en la implementación y operación de Sistemas Anticorrupción*, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Recuperado de: https://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2019/12/EstudioBuenasPracticas_SNA_-SEAs_05122019.pdf

Morris, S.D. (1992). *Corrupción y Política en el México contemporáneo*, Distrito Federal, México: Siglo veintiuno editores S.A. de C. V.

Organización de las Naciones Unidas. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción*, Nueva York. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf

Organización de los Estados Americanos. (1996). *Convención Interamericana contra la corrupción*, Caracas, Venezuela. Recuperado de: https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/336/IACAC_SP.pdf

Red Nacional de Comités de Participación Ciudadana. (s.f.). *¿Quiénes somos?* Recuperado de: <https://redcpcnacional.org/quienes-somos/>

Red Nacional de Comités de Participación Ciudadana. (2020). *Lineamientos de la Red Nacional de Comités de Participación Ciudadana de los Sistemas Anticorrupción*, 28 de octubre de 2020. Recuperado de: <https://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2021/01/Lineamientos-RED-28-oct-2020-RC.pdf>

Secretaría Ejecutiva del SNA. (2019). *¿Qué son los sistemas locales?* [Video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=g8Ne ma9oCz8>

Transparencia Internacional. (2021). *Índice de percepción de corrupción*. Recuperado de: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

El albacea provisional en el juicio sucesorio en el Estado de Veracruz

Recibido 28 marzo 2023-Aceptado 23 mayo 2023

Doris Karina Oropeza Mendoza*
Investigadora independiente. México
doropeza1012@gmail.com

RESUMEN: El presente trabajo de investigación fue realizado con el objetivo de demostrar la necesidad de reformar el Código Civil vigente en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en el Libro Tercero, Título V, Capítulo IV, que regula respecto de los albaceas, así como en el Código de Procedimientos Civiles de Veracruz de Ignacio de la Llave, Título Decimoquinto que trata sobre las sucesiones, con la finalidad de que dichos textos contemplen el nombramiento de un albacea provisional, más allá de la figura del albacea dativo que ya establece la legislación. La investigación concluyó, que es necesaria la regulación de la figura del albacea provisional en los juicios sucesorios y que puede ser nombrado por el Juez o Jueza una vez declarado el inicio del juicio o en cualquier momento procesal que

ABSTRACT: This research work was carried out with the objective of demonstrating the need to reform the Civil Code in force in the State of Veracruz de Ignacio de la Llave in the Third Book, Title V, Chapter IV, which regulates the executors, as well as in the Code of Civil Procedures of Veracruz de Ignacio de la Llave, Fifteenth Title that deals with successions, with the purpose of said texts contemplate the appointment of a provisional executor, beyond the figure of the dative executor that is already established by the legislation. The investigation concluded that it is necessary to regulate the figure of the provisional executor in succession proceedings and that it can be appointed by the Judge once declared the start of the trial or at any procedural moment that is required, since

* Doctora en Derecho Público por el Instituto de Investigaciones de la Universidad Veracruzana, México. Máster en Comercio Electrónico y Marketing Digital por el Instituto Superior Europeo de Barcelona y la Universidad Internacional Isabel I, España. Árbitro en Procedimiento arbitral en Instituto Nacional del Derecho de Autor -INDAUTOR- México.  <https://orcid.org/0000-0002-2592-9428>

se requiera, toda vez que pueden surgir dentro del proceso, situaciones que impidan de forma inmediata que el albacea definitivo pueda entrar en funciones, dejando a la sucesión acéfala en perjuicio de los sucesores.

Palabras Clave: Sucesión, herencia, albacea, albacea provisional, administración.

they may arise within the process situations that immediately prevent the final executor from taking office, leaving the succession headless to the detriment of the successors.

Keywords: Succession, inheritance, executor, provisional executor, administration.

SUMARIO: Introducción. 1. De las sucesiones. 2. Del albacea. 3. Del albacea provisional. Conclusiones. Fuentes de consulta.

Introducción

El presente trabajo de investigación fue realizado con el objetivo de demostrar la necesidad de reformar el Código Civil vigente en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (en adelante Código Civil) en el Libro Tercero, Título V, Capítulo IV, que regula respecto de los albaceas, así como en el Código de Procedimientos Civiles de Veracruz de Ignacio de la Llave (en adelante Código de Procedimientos), Título Decimoquinto que trata sobre las sucesiones, con la finalidad de que dichos textos contemplen el nombramiento de un albacea provisional, más allá de la figura del albacea dativo que ya establece la legislación.

Esta investigación es de tipo cualitativo, y por su alcance es exploratoria, ya que no se documentó ninguna referencia previa a este trabajo. El método con el cual se trabajó es el sistemático jurídico, toda vez que bajo la premisa de que el derecho es una totalidad, como lo señalan Daniels, et. al., (2011), “...se integra no sólo de leyes, costumbres y reglamentos, sino también por un gran número de otro tipo de normas más concretas, e incluso individualizadas...”, y las sucesiones son un ente jurídico con particularidades que exigen del derecho atención especial para salvaguardar lo que fuera el patrimonio del *de cuius* y asimismo el derecho de sus sucesores, lo que generó la necesidad de analizar no sólo las normas civiles señaladas sino un conjunto de elementos que permitieron llegar a los resultados que más adelante se señalan. La técnica de trabajo utilizada fue la documental que partió del análisis de la realidad respecto de un caso real y activo en juzgado y el análisis normativo.

La investigación concluyó que es necesaria la regulación de la figura del albacea provisional en los juicios sucesorios y que éste puede ser nombrado por la jueza o el juez de primera instancia, una vez radicado el expediente o en cualquier momento procesal que se requiera, toda vez que pueden surgir dentro del proceso, situaciones que impidan de

forma rápida que el albacea definitivo pueda entrar en funciones, dejando a la sucesión acéfala generando daños y perjuicios a los sucesores.

1. De las sucesiones

El derecho es una institución social creada para salvaguardar el orden tanto en las personas, como en sus propiedades, posesiones y derechos, y esta protección se extiende incluso después de su muerte, respecto de todos los bienes que pertenecían a la persona finada, este hecho reviste tal importancia que es por ello fundamental el derecho sucesorio, del cual a continuación se muestra un breve análisis.

La muerte es un hecho inevitable, pero derivado de ello se desprenden consecuencias jurídicas de suma trascendencia para la sociedad; por ello dentro del derecho civil se establecen las reglas que ordenan tal situación, mismas que son aplicadas bajo el concepto de sucesión. De acuerdo con la Real Academia Española (2023), la palabra suceder significa: *pasar a ocupar el puesto o a desempeñar la función de alguien o de algo*, de tal forma que la sucesión es el lugar que ocupan los herederos por el titular que ha fallecido. El artículo 1214 del Código Civil señala: *herencia es la sucesión en todos los bienes del difunto y en todos sus derechos y obligaciones que no se extinguieren por la muerte*. De acuerdo con Ayala y Navarrete (Ayala, M. y Navarrete, J., 2018) la herencia es una consecuencia del derecho de propiedad privada debido a su carácter de perpetuidad; por eso cuando una persona ha fallecido los derechos inherentes a su persona se extinguieren en el momento que ha dejado de tener signos vitales, sin embargo, el sistema jurídico entra en protección de los bienes, derechos y obligaciones que le pertenecían y que pasarán a nuevos titulares.

Magallón (2012), propone dos sentidos respecto de la herencia, el primero es el subjetivo enfocado a las personas que sustituyen al *de cuius* y el segundo es el objetivo, mismo que se refiere al caudal hereditario, por tanto, en su sentido objetivo una de las características fundamentales del juicio sucesorio es la universalidad; toda vez que involucra y salvaguarda la totalidad de los bienes, derechos y obligaciones que una persona tuvo en vida.

El derecho sucesorio, es una rama del derecho familiar tan extensa para su estudio, que nos llevaría una gran cantidad de páginas intentar apenas exponer los pilares de dicha institución, por lo que para efectos de dar contexto a este trabajo se han sintetizado los aspectos que nos dan un marco de referencia para entender la importancia de la figura del albacea en las sucesiones.

a) Fuente del derecho sucesorio:

De acuerdo con la normatividad civil (artículo 1215 del Código Civil), los herederos pueden adquirir el derecho a la masa hereditaria por medio de dos vías legales:

La primera es por voluntad directa del titular de los bienes, quien mediante un testamento establece cuál es su decisión respecto de las personas que serán sus sucesores, así como de los bienes que serán transferidos y en qué proporción. De acuerdo con el artículo 1228 del Código Civil, las disposiciones testamentarias deben hacerse de forma personalísima, sin coacción o influencia exterior alguna, y pueden revocarse en cualquier momento; tiene como finalidad que las personas dispongan el destino de sus bienes y derechos una vez que hayan fallecido, así como del cumplimiento de sus obligaciones o deberes que quedan en manos de sus sucesores; un ejemplo de ello sería la disposición del pago de una deuda o de una pensión alimenticia a un menor o un adulto que depende del mismo.

En esta vía, los procesos jurisdiccionales resultan menos complejos ya que el sistema judicial solo se encarga de hacer cumplir a cabalidad la última voluntad del testador, llamando a los herederos o legatarios nombrados en el testamento y vigilando la administración de los bienes, hasta el momento de su adjudicación. Si bien, estos casos pueden alargarse por inconformidades o desacuerdos tanto de los sucesores señalados, como de terceros que se creen con derecho a la herencia, la tarea del juzgador es concretar legalmente que los bienes sean transmitidos a los sucesores que corresponda.

La segunda vía para la transmisión del patrimonio hereditario es por medio de la sucesión legítima, es decir, aquella que tramita en aplicación de las reglas que han sido establecidas en el Código Civil. A decir de Pérez (Pérez, M., 2010), este tipo de sucesión se presenta cuando el *de cuius* no ha presentado testamento, existe inobservancia de las formalidades de ley o en caso de que haya personas que se consideran con derecho a la herencia, pero no pueden acceder al haber hereditario. A diferencia de la sucesión testamentaria, donde el testador tiene la facultad de nombrar a cualquier persona que desee como su sucesora; en la sucesión legítima la ley establece el listado de las personas con tal derecho, siendo éstas: los descendientes, cónyuge, ascendientes, parientes colaterales dentro del cuarto grado, concubinos y el fisco del estado (artículo 1535 Código Civil).

La legislación civil contempla cuatro supuestos en lo que corresponde aperturar la herencia legítima (artículo 1532 Código Civil): I. Cuando no hay testamento, II. Cuando el testador no dispuso de todos sus bienes, III. Cuando no se cumpla la condición impuesta al heredero, IV. Cuando el heredero muere antes del testador, repudia la herencia o es incapaz de heredar, si no se ha nombrado substituto.

b) El proceso sucesorio

La sucesión testamentaria puede tramitarse ante notario público o ante los juzgados de lo civil o familiar según corresponda, por su parte la sucesión intestamentaria o legítima se tramitará ante el juzgado familiar que corresponda.

La legislación civil tiene establecidas cuatro secciones, que conforman el juicio sucesorio (artículos 590-593 Código de Procedimientos Civiles):

La primera se llama de sucesión, dentro de la cual se trata: lo referente a la denuncia del intestado o la presentación del testamento o testimonio protocolizado, notificación a herederos y aquellos a los que se crean con derecho a la herencia, nombramiento y remoción de albacea e interventor, y el reconocimiento de derechos hereditarios, incidentes que se promuevan respecto del nombramiento de tutores, y resoluciones dictadas respecto de la validez del testamento, capacidad legal para heredar y preferencia de derechos.

La segunda sección de llama de inventarios y avalúos y dentro de la misma se lleva a cabo, el inventario provisional, el inventario y avalúo de los bienes que conformarán la masa hereditaria, los incidentes que los interesados promuevan y la resolución respecto de los mismos inventarios y avalúos.

La tercera sección se llama de administración, esta sección es el espacio procesal dónde el administrador de la sucesión (albacea o interventor) rinden su cuenta respecto del estado de los bienes que fueron puestos a su cuidado, así como de los frutos que pudieran estar produciendo los bienes inventariados, y el pago de los impuestos fiscales.

La cuarta sección se llama de partición, y es el final del proceso de sucesión, en esta etapa se dicta la adjudicación de los bienes del caudal hereditario en las cantidades que corresponda a cada heredero, previo a la aprobación del proyecto de partición que sea presentado por el albacea, mismo que puede ser recurrido por los herederos reconocidos, de tal forma que una vez llevadas a cabo todas las diligencias correspondientes y llevados a cabo los arreglos necesarios, se llega al momento de partición y se entregan las hijuelas,¹ con lo que termina el proceso.

En todas estas etapas se requiere que el representante de la misma, lleve a cabo las acciones que correspondan para dar impulso procesal, siendo el albacea el encargado primordial de llevar a cabo dichas acciones, por lo tanto, su participación en este tipo de procesos judiciales es fundamental.

¹ Escrituras que comprueban la nueva calidad de propietario de los herederos reconocidos.

2. Del Albacea

De acuerdo con Contreras (2011), el término albacea, proviene del árabe *alvaciaga*, que significa ejecutar los fieles deseos del testador. Dicha figura jurídica es de suma importancia para los procesos sucesorios, pues es sobre quien recae la responsabilidad de dar continuidad a la administración, cuidado y ejecución sobre los bienes, derechos y obligaciones que conforman la herencia, hasta el momento que son finalmente adjudicados a los herederos, por ello haremos una breve descripción a dicha figura.

De acuerdo con el Código Civil, la función de un albacea se sustenta en las siguientes características:

-PERSONALÍSIMO, es un cargo que no puede ser delegado, sin embargo, puede nombrar mandatarios para llevar a cabo las obligaciones que les corresponden, no obstante, deberá asumir la responsabilidad de los actos de aquellos (artículo 1633 Código Civil).

-VOLUNTARIO, de acuerdo con la legislación civil en análisis, ninguna persona está obligada a aceptar el cargo de albacea, no obstante, quien lo acepte con las formalidades de ley, está obligado a desempeñar las acciones inherentes a su calidad de albacea (artículo 1628 del Código Civil).

-ONEROZO, el legislador veracruzano estableció que todas las personas que funjan como albaceas tendrán derechos a percibir honorarios por su servicio prestado a la sucesión, de acuerdo con el artículo 1673 del Código Civil, el testador puede establecer en su testamento la retribución que desee conceder a su albacea nombrado, pero en caso de no haberse señalado lo anterior dentro de la disposición testamentaria, se le pagará el dos por ciento sobre el importe líquido y efectivo de la herencia y el cinco por ciento respecto de los frutos industriales que estén dentro de la masa hereditaria.

-UNIVERSAL O ESPECIAL, El Código Civil en su artículo 1624 señala está clasificación del albaceazgo, en el primero caso se refiere a los albaceas que deben administrar la totalidad de la masa hereditaria, y en el segundo caso, se trata de un albaceazgo en el que sólo se encargará de la ejecución de un asunto en específico que compete a la sucesión y que ha sido determinado por el testador.

a) Inicio del albaceazgo:

Primeramente, es importante destacar que el albacea nombrado tiene la libertad de decidir si acepta o no el cargo, ya que éste es voluntario, si lo ha aceptado, entonces, el inicio de sus funciones comienza una vez que se ha cumplido la formalidad de la protesta de ley, esto es que debe acudir al juzgado de forma personal para señalar de viva voz que acepta el

cargo y protesta cumplirlo, con lo cual da inicio el albaceazgo. Esta formalidad es de suma importancia, de acuerdo con el Segundo Tribunal Colegiado en materia civil del sexto circuito,

...quien se ostente como albacea testamentario de una sucesión no sólo debe acompañar los documentos que justifiquen la existencia del testamento donde se le hubiere conferido ese carácter, y el fallecimiento del testador, sino también las pruebas que demuestren que aceptó el cargo si la sucesión se tramita en la vía judicial, a través de la aceptación y protesta del cargo, en el que la autoridad judicial le hubiere discernido de él, y si se tramita extrajudicialmente, comprobando que se hizo la denuncia ante el notario, en la forma que establece la ley, y dicho fedatario público le ha reconocido el carácter de albacea de la sucesión a bienes del testador. (SCJN, 2007: Tesis: VI.2o.C.580 C)

El Código Civil concede a personas en las circunstancias que a continuación se mencionan la posibilidad de excusarse para ser albaceas, éstas son: empleados y funcionarios públicos, militares en servicio activo, las personas en estado de pobreza tal que de ejercer su cargo pudieran afectar su subsistencia, personas con problemas de salud, o que no saben leer y escribir, personas de más de 60 años, y aquellas que tengan otro cargo de albacea (artículo 1631 Código Civil).

b) Modos de terminar el albaceazgo:

El albacea que haya aceptado su nombramiento, no puede renunciar a su cargo sin una causa “justa” es decir, una razón suficiente y justificable que amerite que deje de ejercer el cargo y cumplir sus obligaciones, de hacerlo sin comprobar dicha razón, es castigado por la ley civil de tal forma que puede perder lo que le haya dejado el testador, en caso de ser heredero (artículo 1629 Código Civil).

Por otra parte, existen causales legales que dan por terminado el cargo, éstas son (artículo 1678 Código Civil): I. término natural del encargo, II. muerte, III. incapacidad legal declarada vía judicial, IV. excusa declarada como legítima, V. término del plazo señalado por ley y prorrogas concedidas, VI. Cuando el nombramiento haya sido hecho por los herederos, éstos mismos pueden pedir la revocación del mismo, VII. Remoción, VIII. De acuerdo con el numeral 1641 del Código Civil el albacea que aceptó el cargo debe otorgar garantía para desempeñarlo, de no presentarla en un plazo de tres meses a partir de la diligencia de aceptación, su nombramiento será insubsistente.²

² El Código Civil en su artículo 1642 señala que cuando el albacea, también sea heredero y la porción de su herencia baste para garantizar su manejo conforme lo estipula la misma ley, se le exenta de otorgar la garantía señalada.

c) Obligaciones:

La figura del albacea es esencial en la sucesión, toda vez que se convierte en la cabeza de la misma, pues adquiere responsabilidades de suma importancia para los intereses de los herederos y la sociedad en general, siendo el representante de los bienes, derechos y obligaciones que dejó el *de cuius*, hasta en tanto se concluya el proceso, es por ello que es una institución jurídica de suma trascendencia.

Veamos a detalle cuales son las obligaciones que la ley confiere a los albaceas universales:

Tabla 1. Las obligaciones de los albaceas universales

ARTÍCULO 1639 CÓDIGO CIVIL	
OBLIGACIÓN	ACCIONES
I-La presentación del testamento;	Cuando el autor de la sucesión haga del conocimiento en vida de aquel a quien ha designado como albacea de su la sucesión y le haya dado a conocer el lugar donde está su testamento para presentarlo al momento de su muerte, éste tiene la obligación de dar conocimiento a la autoridad judicial de tal hecho, para dar inicio al proceso de sucesión. En caso de que el albacea nombrado no tenga conocimiento de tal situación, corresponde a los herederos o a cualquier persona que tenga conocimiento de la existencia de dicho documento y el lugar donde se guarda.
II.-El aseguramiento de los bienes de la herencia;	En este caso, al ser el albacea el encargado de resguardar los bienes que conforman la masa hereditaria, deberá vigilar que se conserven y cuiden en las condiciones tal como se encontraban al momento de la muerte del autor de la sucesión y hasta que termine su encargo, o sean adjudicados los bienes a los herederos.
III.-La formación de inventarios;	De acuerdo con el artículo 620 del Código Procesal Civil, el albacea debe formar el inventario y avalúo, dentro de los diez días de haber aceptado su cargo y tiene sesenta días para presentarlo. El inventario es la descripción de todos los bienes muebles e inmuebles, derechos y obligaciones de los que el difunto era titular. De acuerdo con el artículo 624 del mismo ordenamiento, el inventario debe ser rendido en el siguiente orden: Dinero, alhajas, efectos de comercio o industria, semovientes, frutos, muebles, bienes raíces, documentos y papeles de importancia y bienes ajenos que tenía en su poder el finado en comodato, depósito, prenda o bajo cualquier otro título.

	<p>De acuerdo con los artículos 623 y 626 del Código Procesal Civil, un perito deberá valuar todos los bienes enlistados en el inventario, para determinar el monto total al que asciende la masa hereditaria.</p> <p>De acuerdo con el artículo 1685 del Código Civil, en caso de que el albacea no cumpla con esta obligación dentro del término antes mencionado, deberá ser removido.</p>
IV.-La administración de los bienes y la rendición de las cuentas del albaceazgo;	<p>El albacea además de ser el representante de la sucesión frente a terceros, también la ley le ha otorgado el deber de cuidar los bienes que haya dejado el causante, de tal forma que debe vigilar los bienes que han sido enlistados en el inventario. Pagará las deudas mortuorias, liquidará las deudas que sean posibles, tendrá la facultad de arrendar inmuebles, sin exceder de un año, y podrá vender bienes de la herencia con aprobación de los herederos.</p> <p>El artículo 1655 del código civil, le obliga a rendir cada año cuenta de su albaceazgo, de no cumplirse dicho mandato legal, será removido, previa audiencia de ley.</p>
V.-El pago de las deudas mortuorias, hereditarias y testamentarias;	<p>Es obligación de los herederos pagar estos tres tipos de deudas, y es primordialmente por medio del albacea que son liquidadas. Veamos cada una:</p> <p>Deudas mortuorias: de acuerdo con el artículo 1688 del Código Civil, las deudas mortuorias se refieren a los gastos del funeral y aquellos generados en la última enfermedad del autor de la herencia.</p> <p>Deudas hereditarias: tal como lo establece el artículo 1693 del Código Civil, son aquellas que fueron contraídas por el autor de la herencia independientemente de su última disposición, y de las que es responsable con sus bienes.</p> <p>Deudas testamentarias: se refiere a aquellas que el testador ha señalado en su testamento, ejemplos de ello son los legados de alimentos, educación, pensión, usufructo.</p>
VI.-La partición y adjudicación de los bienes entre los herederos y legatarios;	<p>Esta es la última sección del proceso, y es en ella donde los herederos y legatarios reconocidos en la sección primera se convierten en los nuevos titulares de los bienes que les hayan correspondido dentro de la sucesión. De acuerdo con el artículo 1700 del Código Civil, el albacea no puede proceder con esta obligación hasta en tanto no hayan sido aprobados el inventario y la cuenta de administración que debió rendirse en la sección tercera.</p>

VII.-La defensa, en juicio y fuera de él, así de la herencia como de la validez del testamento;	Corresponde al albacea vigilar y defender los intereses de la sucesión, ante cualquier autoridad judicial o administrativa, y ante cualquier circunstancia que ponga en peligro los intereses dejados por el autor de la sucesión.
VIII.-La de representar a la sucesión en todos los juicios que hubieren de promoverse en su nombre o que se promovieron contra de ella;	El albacea es la persona sobre la que recae la representación de los intereses respecto de los bienes hereditarios, por lo que debe proteger los intereses de la sucesión, tanto en el juicio de transmisión de bienes, como en cualquier otro procedimiento que se relacione con el <i>de cuius</i> o sus derechos u obligaciones.
IX.-Las demás que le imponga la ley.	

Fuente: Elaboración propia con datos del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de Llave.

d) Clases de albaceazgo:

El albaceazgo es una figura jurídica diversa, los cuales surgen de la fuente misma que engendró su designación, es por ello que podemos tener la siguiente, clasificación:

- A. Albacea testamentario: Aquel o aquellos que han sido designados por el causante en su disposición testamentaria (artículo 1614 del Código Civil), generalmente éstos tienen la calidad de definitivos, no obstante que pueden ser removidos previo incidente en el que sean escuchados y vencidos en juicio, por el incumplimiento de alguna de sus obligaciones o en su caso que causen un daño a la herencia de forma premeditada.
- B. Albacea legítimo: Quien es designado por los herederos o en su caso por el Juez o Jueza, bajo las formalidades que exigen los artículos 1615, 1616, 1617 y 1618 del Código Civil, esta clase de albacea también tiene carácter de definitivo, no obstante, también puede ser removido por las razones señaladas en el inciso anterior.
- C. Albacea dativo: Quien es nombrado por el Juez o Jueza a falta de herederos, su cargo durará solo en tanto se declaren herederos legítimos, quienes harán el nombramiento del albacea definitivo en los términos del artículo 1620 del Código Civil.
- D. Albaceas sucesivos: En este caso el *de cuius*, señaló varios albaceas dentro del testamento, y deberán cumplir con sus funciones de forma sucesiva, según el orden en el que fueron designados (artículo 1625 del Código Civil).
- E. Albaceas mancomunados: Cuando en el testamento se han señalado varios albaceas, pero en este caso, el testador dispuso que todos ejercieran el cargo en un mismo momento y bajo común acuerdo. (artículo 1625 del Código Civil).

Como vimos en este apartado, el albacea es toda una institución dentro de los procesos sucesorios, sus funciones son vitales para salvaguardar los intereses de la herencia, siendo

un coadyuvante con el sistema de justicia para lograr los fines legales de las sucesiones; como afirma el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Primer Circuito (2010): “los albaceas son los órganos encargados de llevar a cabo el trámite correspondiente, tendiente a definir la sucesión, testamentaria o intestamentaria, mediante la partición de los bienes hereditarios entre los herederos y legatarios del de *cujus*”.

3. Del Albacea Provisional

Una vez analizada la figura del albacea, y conociendo su relevancia dentro de una sucesión podemos plantear la siguiente pregunta: ¿Puede seguirse el proceso sucesorio sin albacea en funciones?, la respuesta es no. Las actividades del albacea son vitales dentro del proceso sucesorio, y su ausencia causa que diversos procesos de la sucesión no se lleven a cabo de forma correcta, en detrimento de la misma, como el caso de la representación frente a terceros.

A pesar de la importancia que reviste el albacea, puede surgir en la práctica judicial la falta de albacea en funciones, ya sea por algún impedimento procesal o la falta de aceptación y protesta del cargo por parte de la persona nombrada ya sea por voluntad del testador o decisión judicial. La autora de este trabajo, en su actividad litigante encontró un ejemplo práctico de lo dicho anteriormente, mismo que se expone a continuación:³

En observancia de los artículos 7 y 8 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, no se exponen datos sensibles del juicio en análisis, no obstante, se menciona que se trata de un expediente activo desde el año 2021 en un Juzgado de Primera Instancia del Estado de Veracruz. Dicha sucesión se tuvo por radicada en el mes de octubre del año dos mil veintiuno, en la misma se presentó un testamento en el cual el *de cujus*, nombró albacea y un heredero universal; como dicta el artículo 595 del Código de Procedimientos Civiles, se llevó a cabo en el año dos mil veintidós la audiencia de reconocimiento de herederos y nombramiento de albacea, se notificó debidamente al albacea respecto de su nombramiento en el testamento, sin embargo, este no acudió a aceptar y protestar el cargo, y tampoco presentó alguna excusa para no desempeñarlo, por otra parte, el heredero nombrado en el testamento, tampoco pudo realizar alguna acción en favor de la sucesión, toda vez que no había sido debidamente reconocido mediante acuerdo con la calidad de heredero, ello debido a que el Fiscal Adscrito al Juzgado presentó oposición a acordar lo conducente respecto de la audiencia referida anteriormente, argumentando que el testador dijo en sus generales que era casado y la cónyuge supérstite no había sido notificada de la radicación de la sucesión, por lo que el juez ordenó hacer la

³ Es importante mencionar, que, dada la secrecía judicial, no fue posible acceder a otros ejemplos prácticos para exponerlos en esta investigación.

notificación correspondiente, sin embargo, la persona a notificar vive actualmente en otro Estado de la República, por lo que se giró exhorto y se realizaron las diligencias correspondientes. Ahora bien, entre el tiempo de mandar a hacer la notificación y la recepción del exhorto diligenciado pasó un año, y dada la inexistencia del acuerdo que debió recaer a la audiencia 595 señalada anteriormente, dicha sucesión estuvo “pausada” al no tener ni albacea en funciones ni heredero reconocido que pudieran promover en nombre de la sucesión.

Conociendo la importancia de un albacea en funciones, tanto para asuntos internos de la sucesión, como para su representación frente a terceros, era contrario a derecho que la sucesión estuviera acéfala, por lo que la figura de un albacea provisional era indispensable, sin embargo, la ley civil veracruzana no contempla dicha figura, y tampoco se podía nombrar un albacea en ninguna de las calidades que el código civil establece, y que se analizaron en el apartado anterior, por los siguientes razonamientos:

- Albacea testamentario: ya existía albacea nombrado en el testamento, pero dicho nombramiento fue omitido en su aceptación por parte de la persona designada, y dado que es un cargo voluntario, no había forma de forzar a su aceptación y ejecución.

- Albacea legítimo: las personas nombradas como albaceas legítimos son nombradas por los herederos o legatarios, sin embargo, en el caso que nos ocupa el único heredero señalado en el testamento, no había sido reconocido con tal carácter mediante acuerdo judicial por lo que no tenía personalidad para nombrar otro albacea o remover al nombrado en el testamento, por otra parte, el juez tampoco podía señalar otro albacea, toda vez que el albacea nombrado no había sido removido y vencido en juicio, y tampoco procedía tal remoción hasta que el juicio siguiera su curso una vez acordada la audiencia de ley señalada.

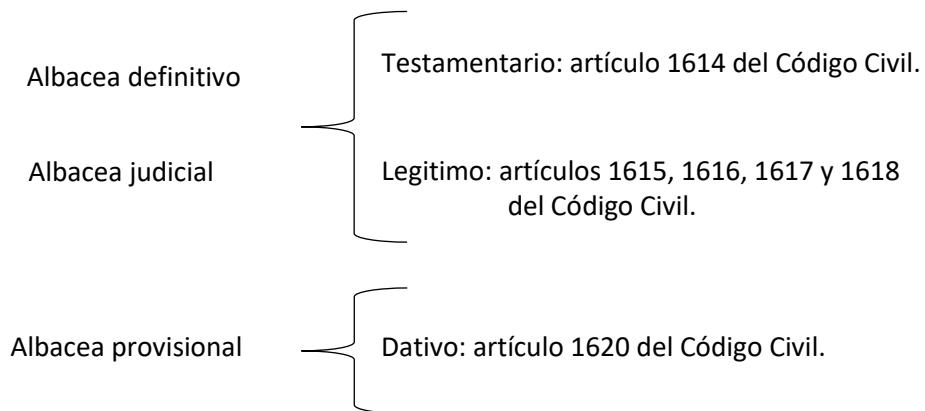
- Albacea dativo: en este caso, como vimos anteriormente, este tipo de albacea lo nombra el Juez o Jueza cuando no existen herederos o el nombrado decide no entrar en la herencia y tampoco existen legatarios, sin embargo, en el caso que nos ocupa, existía heredero y aceptó la herencia, y había un albacea reconocido, por lo que el nombramiento de un albacea dativo era improcedente.

Situaciones como esta no son ajenas a la práctica diaria de los juzgados civiles y familiares en el Estado de Veracruz, es por ello que como solución se propone la figura del albacea provisional, para que pueda ser designado en juicios sucesorios dónde, como en el caso real descrito anteriormente, no hay albacea en funciones y por las circunstancias procesales adyacentes no sea posible nombrar uno de los albaceas que contempla el Código Civil del Estado de Veracruz.

Para sostener la afirmación anterior, se exponen los argumentos del análisis del artículo 647 del Código de Procedimientos Civiles, dicho numeral señala tres categorías de albaceas:

provisional, judicial o definitivo; para el legislador veracruzano, estas tres categorías fueron encuadradas en los siguientes artículos, mismos que fueron analizados en el apartado de clases de albaceazgo (ver página 94):

Figura 1. Categorías de albaceazgo por su temporalidad.



Fuente: Elaboración propia con datos del Código Civil de Veracruz.

Es clave para esta investigación, hacer el siguiente señalamiento y distinción, el concepto de albacea provisional que la legislación vigente del Estado de Veracruz tiene, es diversa del concepto de albaceazgo provisional que este trabajo propone; para dar sustento a lo anterior, se hizo el siguiente estudio de derecho comparado con los Código Civiles y de Procedimientos Civiles de los Estados de Michoacán de Ocampo, Puebla, y Tlaxcala.

De inicio, veamos lo que señala el artículo 1269 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Tlaxcala, “Es provisional la administración que está a cargo del albacea judicial que se nombre conforme al artículo 2976 del Código civil”, por su parte el señalado artículo 2976 dice: “Cuando no haya herederos o los nombrados no entren en la herencia, el albacea será nombrado por los legatarios; si tampoco hubiere legatarios, el albacea será nombrado por el juez”, dicha figura es la misma del albacea dativo que establece el artículo 1620 del Código Civil para el Estado de Veracruz, como podemos observar, el legislador tlaxcalteca definió con precisión el concepto de la administración provisional que corresponde al albacea nombrado por el Juez o Jueza en las hipótesis que plantean los artículos señalados, específicamente cuando no existen herederos o los nombrados repudiaron la herencia y tampoco existen legatarios, sin embargo, nada dicen ambos textos respecto del nombramiento de un albacea cuando habiendo herederos o legatarios, incluso albacea nombrado, por la causa que fuere ninguno de ellos puede representar a la sucesión, y por

Io tanto debe nombrarse un albacea que ingrese en la administración de los bienes, hasta en tanto el albacea definitivo entre en funciones con todas las facultades de ley.

A diferencia de los códigos civiles de Tlaxcala y Veracruz, ponemos en análisis los textos de los Estados de Puebla y Michoacán de Ocampo.

En principio analizamos el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Michoacán de Ocampo:

En su artículo 986 ordena al Juez que tan pronto como tenga conocimiento de que una persona falleció, debe nombrar un albacea provisional de la sucesión, atribuyéndole a éste las siguientes obligaciones: 1) solicitar al Archivo General de Notarías el certificado de existencia o inexistencia de disposición testamentaria del *de cuius*, 2) Inventariar los bienes y representar a la sucesión mientras se nombra albacea definitivo o se declara legítimo el testamento en su caso.

El nombramiento de esta clase de albacea deberá elegirse entre de los *presuntos herederos*, de aquellos que hayan presentado sus documentos de entroncamiento con el *de cuius* para la radicación del sucesorio, y en caso de que ello no haya sucedido el representante será el Fisco del Estado.

Es clave el análisis de este párrafo del artículo citado, pues como podemos resaltar el albacea provisional será elegido de entre los que se presumen como herederos, es decir, el legislador michoacano decidió que desde el inicio del juicio sucesorio se nombre un albacea provisional, sin esperar todo el proceso para llegar el cierre de la primera sección, el cual puede retardarse por muchas causas procesales, como nulidad del testamento, incapacidad para heredar, exhortos, todo tipo de incidentes y cualquiera otra razón que retarde el procedimiento. De tal forma que dicha disposición legal, protege a la sucesión, previniendo que ésta quede sin administrador.

Por otra parte, la fracción segunda del artículo 771 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Puebla, señala que una vez que han sido cumplidos los requisitos de la denuncia de la sucesión y también se tengan por recibidos los documentos de justificación, es decir, aquellos que acrediten la apertura de la sucesión como el acta de defunción, en su caso el testamento, las actas de entroncamiento con el finado, o cualquier otro necesario, entonces el juez debe ratificar el nombramiento del albacea testamentario o en su caso, designar a un albacea provisional; todo ello, al igual que en el Estado de Michoacán, antes de la junta de herederos.

En ambas legislaciones, una vez radicado el expediente de sucesión, es obligación del juez nombrar un albacea, el tendrá el carácter de provisional hasta en tanto se llega al momento procesal en el que el albacea definitivo entre en funciones.

De acuerdo con el análisis anterior, tenemos dos clases de albacea provisional aquel que se designa después de la junta de herederos y aquel que el juez nombra inmediatamente después de radicar el expediente, otorgando de forma inmediata un representante a la sucesión.

Conclusiones

Por todos los razonamientos vertidos en esta investigación se pueden aportar las siguientes conclusiones: se considera necesaria la reforma al texto del Código Civil y de Procedimientos Civiles, ambos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con la finalidad de establecer la figura de un albacea provisional como aquel que se designa una vez radicada la sucesión o en su caso una vez que las circunstancias del procedimiento judicial exijan se designe un representante en caso de que el definitivo no pueda hacerse cargo de sus obligaciones por las razones que fueren.

Dado que el cargo del albacea provisional es temporal, es importante definir si las facultades que se otorguen a este albacea son amplias como las otorgadas al albacea definitivo, y para ello las opiniones son sin duda divergentes: el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Michoacán de Ocampo en su artículo 988 señala que el albacea provisional solo tiene el carácter de simple depositario, y solo puede desempeñar funciones de mera conservación, y pago de las deudas mortuorias, sin embargo deberá tener previa autorización judicial para ello. A su vez, el artículo 772 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Puebla, también confiere al albacea provisional el carácter de depositario de los bienes que dejó el *de cujus*, sin embargo, además le faculta para promover las medidas precautorias tendientes al respeto de la posesión provisional de los bienes; promover la suspensión provisional de la ejecución de una obra nueva o solicitar se adopten las medidas urgentes de seguridad en una obra peligrosa; defender judicialmente los bienes de la sucesión. Para dichas legislaciones las facultades del albacea provisional son limitadas, sin embargo, existe un criterio diferente emitido por el por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en materia civil del primer circuito en la siguiente tesis aislada de la novena época, (2005):

...las facultades del interventor y del albacea judicial difieren sustancialmente de las del albacea provisional o definitivo; pues se reitera, las funciones de los dos primeros, no son otras que las de simples depositarios de los bienes, sin más atribuciones administrativas que las de mera conservación y las que se refieren al pago de las deudas mortuorias, unas y otras, previa autorización judicial. En cambio, a los dos últimos la ley concede amplias facultades administrativas, con determinadas restricciones, y pueden deducir todas las acciones que pertenecieron al autor de la herencia, y que no

se hayan extinguido por su muerte, teniendo la obligación de defender en juicio y fuera de él, los bienes que constituyan el caudal hereditario. (SCJN, 2007: Tesis: VI.2o.C.580 C)

En el caso de la tesis anterior, el juzgador federal ha considerado que el albacea provisional tiene las mismas facultades que el albacea definitivo no teniendo más limitantes que las que a este le impone la ley, y bajo el principio de jerarquía de leyes, el criterio federal supera el criterio de las leyes estatales, por lo que debe considerarse que en tanto el cargo del albacea provisional esté vigente tiene las más amplias facultades para defender los intereses de la sucesión, y por tanto dicha figura debería regularse de dicha forma dentro de la legislación civil veracruzana.

Proteger una sucesión es vital para salvaguardar los intereses dejados por el titular de los bienes que conforman la masa hereditaria, por lo que es fundamental que la legislación otorgue a los juzgadores veracruzanos las herramientas legales necesarias para cumplir dicho objetivo, es por ello que se considera fundamental la figura de un albacea provisional en los términos que se han concluido en este trabajo de investigación.

Fuentes de consulta

Bibliografía

Ayala, M. y Navarrete, J. (2018). *Práctica forense del Derecho Sucesorio*. Ciudad de México, México: Editorial Flores.

Contreras, J. (2011). *Derecho Procesal Civil/Teoría y clínica*. Ciudad de México, México: Oxford University Press.

Daniels et. al., (Ed.). (2011). *Metodología de la Investigación Jurídica*. Xalapa, México: Editorial Códice.

Magallón, M. (2012). *Código Civil Federal comentado. Libro tercero. De las sucesiones*. Recuperado de: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3124-codigo-civil-federal-comentado-libro-tercero-de-las-sucesiones>

Pérez, M. (2010). *Derecho de familia y sucesiones*. Colección Cultura Jurídica. Ciudad de México, México: Nostra Ediciones.

Lexigrafía

Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Recuperado de: <https://www.legisver.gob.mx/Inicio.php?p=co>

Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Recuperado de: <https://www.legisver.gob.mx/Inicio.php?p=co>

Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. Recuperado de: <https://congresodetlaxcala.gob.mx/legislacion/>

Código de Procedimientos Civiles del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. Recuperado de: <https://congresodetlaxcala.gob.mx/legislacion/>

Código De Procedimientos Civiles para el Estado De Michoacán De Ocampo. Recuperado de: http://congresomich.gob.mx/ptb-search/?f=leyes_&ptb-

search=1&title=c%C3%B3digo+civil&ultima-modificacion-from=&ultima-modificacion-to=

Tesis Jurisprudenciales

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2005). Amparo en revisión 367/2004. Semanario del Poder Judicial de la Federación. Recuperado de: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/178081>

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2007). Amparo en revisión 243/2007. Semanario del Poder Judicial de la Federación. Recuperado de: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/170976>

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2010). Amparo directo 7/2009. Semanario del Poder Judicial de la Federación. Recuperado de: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/165385>

Internet

Real Academia Española (2023). *Suceder*. Madrid, España: Diccionario de la Lengua Española. Recuperado de: <https://dle.rae.es/suceder>

Caso práctico

Sucesión Testamentaria ---/2021, radicada en Juzgado Segundo de Primera Instancia del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Brecha digital: implicaciones para el estado mexicano

Recibido 03 mayo 2023-Aceptado 20 junio 2023

Erica Yahaira Leija Macías*

Universidad Tecnológica Latinoamericana. México

ericaleija12@gmail.com

RESUMEN: La brecha digital en México, que imposibilita el acceso o el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), trae consigo lamentables desigualdades entre los mexicanos, la presente investigación tiene como objetivo identificar las implicaciones que tiene el Estado Mexicano al no garantizar el acceso a las tecnologías de la información y comunicación (TIC), como lo establece párrafo tercero del artículo 6º Constitucional y el compromiso internacional de la Agenda 2030 en lo relativo al "Objetivo 9, con el propósito principal de poder concientizar sobre la necesidad de crear estrategias claras dirigidas a eliminar la "brecha digital que vulnera valores axiológicos como la

ABSTRACT: The digital divide in Mexico that makes it impossible to access or Information and Communication Technologies (ICT), brings with it unfortunate inequalities among Mexicans, this research aims to identify the implications that the Mexican State has by not guaranteeing access to information and communication technologies (ICT), as established in the third paragraph of Article 6 of the Constitution and the international commitment of the 2030 Agenda in relation to "Objective 9, with the main purpose of being able to raise awareness about the need to create clear strategies aimed at eliminating the "digital divide that violates axiological values such as

* Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestría en Derecho y Maestría en Juicios Orales por la Universidad Tecnológica de México. Doctorante en Derecho por la Universidad Tecnológica Latinoamericana. Abogada litigante.

dignidad y derechos humanos como la educación.

Palabras clave: Brecha Digital, Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC), Derecho humano.

dignity and human rights such as education.

Keywords: Digital Divide, Information and Communication Technologies, Human Rights.

SUMARIO: Introducción, 1. Antecedentes, 2. La Brecha Digital, 3. La Brecha Digital en México, 3.1. Reforma Constitucional en materia de telecomunicaciones y competencia económica, 3.2. Agenda 2030, 4. Implicaciones para el Estado mexicano, Conclusión, Fuentes de Consulta.

Introducción

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) se han convertido en un elemento importante en el desarrollo de las sociedades. Las TIC son pilares importantes en el desarrollo económico y social de un país, que impactan de manera positiva en el bienestar de cada una de las personas.

Este rápido desarrollo tecnológico ha transformado a la sociedad de manera asombrosa, la búsqueda constante de herramientas que simplifiquen las actividades del ser humano, ha generado que la tecnología esté en constante movimiento.

Sin embargo, actualmente existen diversos factores correlacionados que resultan en una brecha digital, donde grupos de la sociedad no tienen acceso o desconocen el uso de las nuevas tecnologías. Esto genera desigualdades significativas e impide el ejercicio de derechos humanos fundamentales, entre los cuales se encuentran: el acceso a la información, la libertad de expresión y la educación, lo que va en contra de valores axiológicos, como la dignidad.

El estudio y análisis de las implicaciones para el Estado mexicano, deben de estudiarse bajo una perspectiva de derechos humanos, tomando en cuenta lo que establece la Declaración Universal de los Derechos Humanos, con relación, al derecho que toda persona tiene de gozar de "derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y libre desarrollo de la personalidad, que le permiten ser parte de la vida cultural de la comunidad y a participar en el progreso científico." (Declaración Universal de los Derechos Humanos)

En este contexto, resulta pertinente realizar una investigación en la que se identifiquen las implicaciones que tiene el Estado Mexicano al no garantizar el acceso a las tecnologías de la información y comunicación (TIC), como lo establece el párrafo tercero del artículo 6°

Constitucional y el compromiso internacional de la Agenda 2030 en lo relativo al “Objetivo 9, que prevé entre sus metas aumentar significativamente el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones y esforzarse por proporcionar acceso universal y asequible a Internet en los países menos adelantados.” (CNDH, 2019, p.2)

La siguiente investigación tiene como objetivo principal concientizar sobre la necesidad de crear estrategias claras y dirigidas a eliminar la “brecha digital”; la cual está basada en la utilización de una metodología mixta como: el método cualitativo, deductivo, dogmático, y analítico.

1. Antecedentes

A lo largo de la historia y de la evolución del hombre se han presentado avances tecnológicos de forma rápida y masiva. Las innovaciones tecnológicas han impactado de manera sorprendente a la sociedad, teniendo gran influencia en el mundo financiero y la economía a nivel mundial.

El término “brecha digital” tiene sus antecedentes en la Conferencia de Plenipotenciarios celebrada en Nairobi en 1982, cuando la Comisión Maitland emitió un informe titulado “El eslabón perdido”. Este informe señaló el desequilibrio significativo en el acceso telefónico entre los países desarrollados y en desarrollo, destacando la carencia de infraestructura de telecomunicaciones, acceso a la misma y el crecimiento económico de un país. (UIT, 2005, p.6)

Aunque no se ha establecido con precisión quién fue el primero en utilizar el término “brecha digital”, algunos autores atribuyen su primera aparición a Lloyd Morriset en 1996, término que utilizó para referirse a la posible fractura digital que podría surgir en Estados Unidos de Norteamérica.

En la actualidad, existen numerosos términos utilizados para referirse a este fenómeno, como: equidad digital, e-desarrollo, fractura digital, entre otros.

2. La Brecha Digital

En los últimos años el surgimiento de herramientas tecnológicas, llamadas Tecnologías de la Información y la comunicación (TIC), han permitido administrar, agilizar y organizar información, tanto a nivel personal como en organizaciones y empresas, y cuyo objetivo principal es mejorar la vida de las personas, sin embargo, también han provocado desigualdades significativas en aquellos sectores en los cuales no se tiene acceso a ellas.

En la actualidad, la brecha digital se origina cuando diversos grupos de la sociedad no tienen acceso y/o conocimiento de uso de las nuevas tecnologías, lo que genera desigualdad y discriminación "que vulnera la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas", e imposibilita el ejercicio de derechos como: el acceso a la información, la libertad de expresión, la educación, entre otros. (CNDH, 2018, p.5)

Actualmente, se pueden identificar "tres niveles de Brecha digital: de acceso, de uso y de apropiación de las TIC". La brecha de acceso: hace referencia a la imposibilidad que tienen algunas personas de acceder a las TIC; brecha de uso: se refiere a la falta de habilidades digitales que impide el manejo de la tecnología, y la brecha de apropiación o calidad de uso: se refiere a las habilidades que se tienen para encontrar contenido de calidad y aprovechar al máximo las TIC. (Gómez, D., Alvarado, R., Martínez, M. & Díaz de León, C., 2018, p.57)

3. La Brecha Digital en México

En México, la "Brecha Digital" tiene múltiples factores, lamentablemente ha sido más evidente en época de pandemia debido a la enorme polarización económica que existe; polarización económica que se presenta cuando un porcentaje pequeño de una población, es quien acumula la mayor parte de la riqueza de un país, mientras que el resto es de escasos recursos o incluso pobreza extrema.

El concepto de polarización trata de explicar un aspecto que la desigualdad no puede: la potencialidad de conflicto existe en una sociedad cuando se forman grupos en torno a alguna característica, por ejemplo, el ingreso. Es decir, los individuos se sienten identificados con otros que pertenecen a su mismo grupo, ya que se encuentran próximos a su nivel de ingreso y ven como antagonistas a quienes están distantes y, por ende, pertenecen a otra clase social. El tamaño de los grupos y la distancia entre ellos pueden causar tensiones, inestabilidad social o la generación de conflicto. (Carrillo-Huerta, M., & Vázquez, H., 2005, p.115)

Desafortunadamente esta polarización económica es cada vez mayor, según los datos que presenta el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), institución encargada de medir los niveles de pobreza en México, reflejan lastimosamente la pobreza extrema que sufre el país.



Fuente: Coneval, 2022.

Esta situación es en definitiva uno de los factores principales que dan origen a la brecha digital, y ante este escenario el Estado Mexicano tiene la obligación constitucional de garantizar el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, además de cumplir con los compromisos internacionales, como lo es la Agenda 2030.

3.1. Reforma Constitucional en materia de telecomunicaciones y competencia económica

El 11 de junio del 2013, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reformó el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones y competencia económica, cuyo propósito principal es beneficiar a todos los mexicanos, permitiendo "el acceso de la población a las tecnologías de la información y la comunicación, incluida la banda ancha". (IFT. 2023)

El artículo 6º constitucional, párrafo tercero en materia de radiodifusión y telecomunicaciones, establece que:

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como 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. (DOF., 2013).

Dicha reforma tiene como objetivo asegurar que todos los mexicanos tengan acceso a las TIC, este derecho humano debe ser protegido y tutelado por el Estado mexicano, si bien, se han generado algunas acciones encaminadas a su cumplimiento como el Programa de Cobertura Social 2021-2022 de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (SICT), éstas aún son insuficientes, así como lo refleja la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la información en los Hogares (ENDUTIH), realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI):

La entidad que más dispone de conexión a Internet, computadora, televisor y telefonía en sus hogares en Nuevo León a nivel nacional, mientras que las entidades que vive una realidad totalmente distinta son Chiapas, Oaxaca y Veracruz de Ignacio de la Llave. (INEGI, 2023)

Estas claras desigualdades se presentan en algunos estados donde existe mayor población rural, debido a la marcada diversidad económica y social; lo que crea la necesidad de implementar mayores y mejores estrategias que permitan eliminar la brecha digital en el país; “la desigualdad digital sigue siendo un reto para México, debido a la heterogeneidad en las características demográficas, socioeconómicas y contextuales de las áreas rurales y urbanas”. (Martínez, M., 2020)

3.2. Agenda 2030

Los Organismos internacionales interesados en garantizar la responsabilidad a nivel mundial, han creado herramientas generadoras de buenas prácticas; la “Agenda 2030” es uno de los compromisos internacionales de Responsabilidad Social donde México participa.

La agenda 2030 es un plan de acción aprobada por los 193 Estados miembros de la ONU, entre los que se encuentra México. Está compuesta por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), dividida a su vez por 169 metas y 231 indicadores globales; su propósito es transformar el mundo erradicando la pobreza, protegiendo el planeta y asegurando la prosperidad para todos. Si bien, los ODS no son obligatorios jurídicamente, se prevé que los países firmantes los adopten como propios y establezcan marcos nacionales para el logro de los 17 objetivos. (ONU, 2023)

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible están diseñados para lograr un futuro libre de pobreza, hambre, desigualdad, degradación ambiental, fomentando la innovación y la infraestructura, entre otros aspectos, y buscando que toda la humanidad disfrute de paz y

justicia. El cumplimiento y éxito de cada uno de estos objetivos se basan en la creación y aplicación de políticas públicas, planes y programas de desarrollo sostenible.

La meta 9.c del objetivo 9, Industria, innovación e infraestructuras, compromete a México a aumentar significativamente el acceso a las TIC y esforzarse por proporcionar acceso universal y asequible a internet. (ONU, 2023)

El Estado mexicano refrendó su compromiso para llevar a cabo la implementación de mecanismos que permitan la utilización de las TIC, con el propósito de cumplir con los ODS, sin embargo, hasta el día de hoy "México tiene un índice de cumplimiento de 70.4, en una escala de cero a 100, en los objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y dentro de sus mayores desafíos se encuentra la innovación e infraestructura". (ONU, 2023)

Este compromiso internacional es un desafío para el país; que implica la creación de políticas públicas encaminadas a la reducción de la brecha digital existente, con la finalidad de evitar se vulneren valores axiológicos y derechos humanos, entre los que se encuentran el derecho a la educación, salud, información, entre otros.

4. Implicaciones para el Estado mexicano

Las desigualdades que se presentan en el país, dividen a aquellas personas que tienen acceso a las tecnologías de la información y comunicación (TIC) de aquellos que no las tienen, vulnerando su dignidad y derechos fundamentales; la dignidad como base de todos los derechos humanos, como el valor que tiene cada individuo de ser respetado y valorado como un ser individual y social por el simple hecho de ser persona, además de ser un valor, un principio y un derecho fundamental, es un bien que debe ser jurídicamente tutelado por el Estado. El estado debe respetar la dignidad de cada persona con todos sus derechos y libertades, condición *sine qua non* para el respeto de los demás derechos fundamentales, como lo es el acceso a las tecnologías de la información y comunicación (TIC).

El Estado mexicano tiene la obligación de garantizar una sociedad de la información incluyente que adquiera conocimientos y ejerza sus derechos, mediante el 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.

En los últimos años el mundo ha vivido grandes cambios en las telecomunicaciones, la competencia entre empresas, la transparencia de la información, la privacidad y protección de los datos personales, la seguridad de la información, los nuevos crímenes relacionados con la informática, el comercio electrónico, el gobierno electrónico, la propiedad intelectual y los derechos del autor, nombres de dominios, firmas electrónicas, certificación de documentos, protección del consumidor, acceso a la información, servicios en línea. La evolución en este sector ha sido mucho mayor que en otras áreas recientemente. (Argüelles, M., 2016, p. 827).

El avance acelerado de las herramientas tecnológicas ha generado la llamada brecha digital, entendida como aquella que hace referencia a la desigualdad que se presenta en aquellas personas que tienen acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), de aquellos que no la tienen.

Por lo que, surge la necesidad de crear políticas públicas dirigidas a la eliminación de la llamada “brecha digital”, con el propósito de crear mecanismos de protección para aquellos perjudicados con esta brecha; lo cual trae consigo múltiples implicaciones para el Estado Mexicano, así como lo refiere el autor Hernán Antonio de León Batista:

Ante estos nuevos escenarios, es necesario el estudio de la garantía de mecanismos de protección de los derechos humanos con el espíritu de velar por que la era digital avance midiendo la prosperidad económica con el imprescindible respeto a la dignidad del ser humano, la cual le es inherente por el mero hecho de su nacimiento. (2020, p. 674)

Son muchas las implicaciones que tiene la “brecha digital”, y son muchos los retos que debe enfrentar el Estado Mexicano, como lo es la protección de los derechos humanos, de acuerdo con Crespo, (2020):

Tratándose de derechos humanos, proteger la dignidad de las personas constituye una de las premisas fundamentales, debido a que es considerada como un valor, un principio y, a su vez, un derecho fundamental que forma la base y condición necesaria para el goce de todos los demás derechos. Trae consigo la comprensión de la persona como titular y sujeto de derechos. En ese sentido axiológico, debe entenderse que la persona, en su condición de ser humano, al ser objeto de violencia o arbitrariedades por parte del Estado o de los particulares, es atacado en su dignidad humana. (p.333)

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, señala que “las TIC facilitan el ejercicio de derechos como la educación, la salud y el trabajo. Por eso el Estado Mexicano debe garantizar el derecho a la conectividad en todo el territorio nacional.” (2023)

En este sentido, al existir la brecha digital en distintas partes del país se vulneran derechos, como el de la educación; derecho humano fundamental reconocido en el artículo 3º de nuestra Carta Magna, y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Este derecho proporciona a todos los mexicanos “habilidades y conocimientos necesarios para desarrollarse como adultos y además les da herramientas para conocer y ejercer sus otros derechos”. (UNICEF, 2023)

Es necesario implementar estrategias gubernamentales que reduzcan esta brecha y permitan el acceso pleno a los derechos humanos. La dignidad, el respeto y el acceso a las herramientas tecnológicas son valores fundamentales que deben ser garantizados para todos los individuos. El acceso a la educación, a la información, a la igualdad y otros derechos, dependen de superar esta brecha.

La brecha digital imposibilita y vulnera derechos humanos habilitantes como el derecho a la salud, derecho al trabajo, derecho a la información, derecho a la libertad de expresión, derecho a la no discriminación, derecho a la igualdad. Aquí es importante puntualizar que la “brecha digital no se refiere únicamente a resolver problemas de conexión a Internet, sino también a otros como: el acceso a la electricidad, las computadoras, los teléfonos, etcétera.” (Villela, F. & Contreras, D., 2021, p.175)

Esta falta de acceso a los servicios básicos en la vivienda, como lo es la electricidad, es una problemática que debe de abordarse de forma transversal a la brecha digital, para evitar se vulneren derechos humanos.

Aunado a esta realidad, el Estado mexicano hasta el día de hoy se encuentra imposibilitado para cumplir con los compromisos internacionales, como lo es la Agenda 2030, tomando en consideración que solo faltan siete años para lograr los Objetivos en la fecha prevista.

Es crucial, que el Estado mexicano, implemente estrategias efectivas para acabar primero con la pobreza que viven muchos sectores del país, con ello y como consecuencia se disminuiría las brechas digitales originadas por situaciones económicas; por otra parte, debe efectuarse una alfabetización digital que permita eliminar las brechas de uso y de calidad de uso, evitando así la vulneración de valores axiológicos como la dignidad y la violación de derechos humanos.

Conclusión

El fenómeno social, cultural, económico, de la pandemia de COVID19, desencadenó la transformación inmediata de las actividades de cada uno de los individuos, donde el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), tomaron un papel indispensable en el desarrollo personal y profesional de los mexicanos. Lo que permite reconocer la necesidad de implementar estrategias de gobierno, que reduzcan la “brecha digital”, con el propósito de acceder a todos los derechos humanos reconocidos en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En este sentido, se pretende reflexionar y concientizar sobre las implicaciones que tiene el Estado mexicano con la llamada brecha digital; situación que vulnera valores axiológicos como la dignidad, el respeto a ser merecedores al acceso y/o uso de las nuevas herramientas tecnológicas, que permitan acceder a otros derechos humanos, como el derecho a la educación, a la información, a la igualdad, entre otros.

Si bien, el Estado mexicano ha realizado reformas constitucionales con el propósito de garantizar a los mexicanos el acceso a las TIC, y ha firmado instrumentos internacionales como la agenda 2030, donde se compromete a proporcionar el acceso universal a internet; falta implementar más estrategias encaminadas a erradicar la brecha digital, como se refleja en la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH), realizada por el INEGI.

Ante esta problemática, la inversión en infraestructura digital es imprescindible, lo que permitiría ampliar la cobertura en aquellos lugares en donde no existe el acceso a internet; además, es necesaria la aplicación de programas sociales inmediatos y a largo plazo, que posibiliten erradicar la pobreza en aquellos sectores que la adolecen de acuerdo con los contextos de cada estado del país, y así disminuir como consecuencia la brecha digital de acceso, originada por situaciones económicas. Adicionalmente, las brechas de uso y de calidad de uso, podrían reducirse mediante programas de alfabetización digital, impartidos en colaboración por el sector público y privado, evitando con ello se vulneren valores axiológicos como la dignidad y la violación de derechos humanos.

En definitiva, la construcción inmediata de estrategias políticas, económicas, sociales, basadas bajo una perspectiva de derechos humanos, permitirían el desarrollo de los mexicanos.

Fuentes de consulta

Argüelles, M. (2016). Retos de la legislación informática en México. *Computación y Sistemas*, 20(4), 827-831. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=61549258018>

Carrillo, M., & Vázquez, H. (2005). Desigualdad y polarización en la distribución del ingreso salarial en México. *Problemas del desarrollo*, 36(141), 109-130. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362005000200006&lng=es&tlang=es

CNDH. (2018). El derecho a la no discriminación. 1-23. <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/43-discriminacion-dh.pdf>

CNDH. (2019). Llama CNDH a las autoridades a reducir la brecha digital en el país, para garantizar una sociedad de la información incluyente que adquiera conocimientos y ejerza sus derechos. *Comunicado de Prensa*. <https://www.cndh.org.mx/documento/llama-cndh-las-autoridades-reducir-la-brecha-digital-en-el-pais-para-garantizar-una>

CNDH. (2023). ¿Qué significa el derecho a las tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)? https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-02/Acceso_TICs_2.pdf.

Coneval. (2023). Pobreza en México. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>

Crespo, Y. (2020). La reparación del daño como derecho fundamental de la víctima en el sistema acusatorio mexicano. *Revista IUS*, 14(46), 329-344. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472020000200329&lng=es&tlang=es.

De León, H. (2020). La dignidad humana en la era digital. *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. pp. 671-695. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/>

DOF. (2013). Decreto por el que se reforman y adicionan disposiciones de los artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013#gsc.tab=0

Gobierno de México. (2016). México refrenda su compromiso para cumplir con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible por medio de las TIC <https://www.gob.mx/epn/es/articulos/mexico-refrenda-su-compromiso-para-cumplir-con-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible-por-medio-de-las-tic?tab=M>

Gómez, D., Alvarado, R., Martínez, M. & Díaz de León, C. (2018). La brecha digital: una revisión conceptual y aportaciones metodológicas para su estudio en México. *Entreciencias: diálogos en la sociedad en la sociedad del conocimiento*. 6(16), 49-64. <http://dx.doi.org/10.22201/enesl.20078064e.2018.16.62611>.

INEGI. (2023) Encuesta Nacional sobre la Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los hogares (ENDUTIH) 2021 <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2021/>

IFT. (2023). Reforma Constitucional. <https://www.ift.org.mx/que-es-el-ift/reforma-constitucional#>

Martínez, M. (2020). La desigualdad digital en México: un análisis de las razones para el no acceso y el uso de internet. PAAKAT: revista de tecnología y sociedad, 10(19), e519. <https://doi.org/10.32870/pk.a10n19.519>

ONU, (1948) Declaración Universal de los Derechos Humanos <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

ONU. (2023). México cumple con 70.4 en los ODS. <https://mexico.un.org/es/155256-m%C3%A9xico-cumple-con-704-en-los-ods>

ONU. (2023) La agenda para el desarrollo sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

ONU. (2023). México cumple con 70.4 en los ODS. <https://mexico.un.org/es/155256-m%C3%A9xico-cumple-con-704-en-los-ods>

ONU. (2023). Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

UIT. (2023). El eslabón perdido. <https://www.itu.int/es/history/Pages/MaitlandReport.aspx>

UNICEF. (2023). Educación y aprendizaje. <https://www.unicef.org/mexico/educaci%C3%B3n-y-aprendizaje>

Villela, F. & Contreras, D. (2021). La brecha digital como una nueva capa de vulnerabilidad que afecta a la educación en México. *Academia y Virtualidad*. Pp. 169-187. DOI: <https://doi.org/10.18359/ravi.5395>

Normatividad

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Artículo 6* (5 febrero 1917). pp. 1-189. <https://www.refworld.org.es/docid/57f795a52b.html>.

ENFOQUES JURÍDICOS

08 julio-diciembre 2023

RESEÑAS

La trata de personas desde el análisis de las ciencias penales

Recibido 07 febrero 2023-Aceptado 16 febrero 2023

Gabriela Guerra Contreras*

Universidad de Guanajuato. Guanajuato, México

gabyguerrac90@gmail.com

Noriega, M., & García, A. (2019). *El Fenómeno de la trata de personas*. Ciudad de México: INACIPE.

La trata de personas es un delito multiofensivo, por ende, es considerado entre los asuntos que por su gravedad merecen la atención prioritaria de los Estados y la sociedad en general. Al respecto, el libro “*El Fenómeno de la trata de personas*” presenta una amplia perspectiva sobre el avance en general de tal fenómeno, y los factores involucrados dentro de él, comenzando por una definición concreta acerca de lo que implica el delito, que más allá de obtener un significado, lo que conlleva es un medio de defensa para que no existan lagunas dentro del encuadre penal.

La trata de personas minimiza a la persona, al grado de verla como un simple objeto o mercancía, lo cual constituye una clara violación a sus derechos humanos. Se trata de un fenómeno sociocultural e histórico que requiere de un análisis multidisciplinario. En este sentido, los autores no solo se dedican al análisis de la trata de personas como delito, sino que lo hacen como fenómeno, desde una perspectiva amplia de las ciencias penales, aunado a que contribuyen y exhortan a reformar la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, misma que entró en vigor en el año 2012.

* Estudiante del Doctorado Interinstitucional en Derechos Humanos por la Universidad de Guanajuato. Guanajuato, México.

De ahí que los autores, en el primer capítulo, retomen la complejidad de este fenómeno para lograr la definición de trata de personas a nivel internacional y nacional, destacando la importante participación de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), que elaboró la Ley Modelo para ayudar a los Estados a poner en práctica las disposiciones del Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo); ordenamiento internacional que logró unificar criterios para una definición entre los países. Derivado de este ordenamiento, los países deben homologar sus legislaciones, por lo que el libro enfatiza la importancia de homologar la Ley General en materia de trata vigente con la normativa internacional, donde se garantice “(...) un instrumento de política penal y criminal eficaz, que contemple desde la prevención, la investigación, la persecución y la sanción hasta la reinserción social de las personas víctimas” (p. 84).

Otro tema de relevancia que destacan es el panorama descriptivo del delito de trata de personas desde un enfoque criminológico y victimológico. Para ello, los autores analizan diversas posturas y teorías, como el realismo de izquierda de Jock Young y John Lea, que más que tratar al delito como producto de una anormalidad, lo observa como resultado de mecanismos “normales” del orden social (p. 127). A partir de esta perspectiva criminológica, el delito de trata de personas, lejos de ser una anormalidad, es producto de mecanismos normales o denominantes del orden social.

Otra teoría que analizan los autores es la de la anomía de Robert King Merton, la cual señala que “La conducta criminal desplegada por algunos individuos se debe principalmente a un desequilibrio estructural entre las metas o fines universales y las oportunidades o medios desiguales” (Merton, 2002, citado por Noriega y García. 2019, p. 131). En relación con la trata de personas, esta teoría criminológica puede aplicarse, principalmente, a los intermediarios en la cadena del delito, quienes, en busca de una remuneración económica para lograr ciertas metas, participan en el proceso criminal.

La obra también destaca la teoría de la asociación diferencial de Edwin Sutherland, que hace referencia a que “El comportamiento delictivo es aprendido por la interacción con otras personas, particularmente de grupos íntimos” (Sutherland, 1999, citado por Noriega y García. 2019, p. 131). Esta teoría se aplica al tratante, reclutador, proxeneta, quien a través de los espacios de aprendizaje se adentra a la cuestión criminal. Tal es el caso de los apadrinamientos, o por tradición familiar, como sucede en partes de la República Mexicana.

Finalmente, la teoría de la elección racional de Clarke y Cornish refiere que “El comportamiento delictivo es resultado de las decisiones racionales entre las oportunidades (el dolor) y los beneficios (el placer)” (Clarke, 2000, citado por Noriega y García. 2019, p.

132). Si relacionamos esta teoría con el delito de trata de personas, es susceptible de aplicarse a los consumidores y explotadores, quienes buscan un beneficio, ya sea sexual o económico, tratando de pasar desapercibidos, o en el ocultamiento de su identidad para evitar ser visualizados y, por ende, detenidos por las autoridades.

Para complementar los enfoques criminológicos en relación con la trata de personas, los autores realizan un análisis del concepto de victimología y una descripción de las tipologías victimales, como la tipología de Benjamín Mendelsohn, la tipología de Hans Von Henting y la tipología de Elías Neuman que, para quienes trabajan con personas víctimas de trata, debe ser obligatorio su conocimiento y adaptación según el caso concreto, sumando el enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género que debe existir en la atención a personas víctimas.

Para concluir, es menester destacar que los autores manifiestan la urgencia de una ley en la materia concordante con las realidades victimológicas y criminológicas, nacionales e internacionales y vinculantes con una técnica jurídica apropiada que permita un marco legal objetivo, concreto y sin ambigüedades; un marco jurídico que combata eficazmente el delito de trata de personas y permita la reintegración de las personas víctimas.

En definitiva, hablando del Estado mexicano como país de origen, tránsito y destino, la trata de personas establece una de las problemáticas delictivas más complejas, pues supone un fenómeno común y reiterado, que aún no ha sido entendido en su totalidad. A pesar de los grandes esfuerzos que se han realizado para combatirla, todavía hace falta un instrumento de política criminal eficaz y efectivo que atienda tal fenómeno desde distintas disciplinas y con ello generar conciencia social a través del diseño e implementación de políticas públicas.

Sin duda, la obra tiene concordancia con los planteamientos que, como estudiante del doctorado interinstitucional en derechos humanos, he trabajado en mi línea de investigación, aunado a la relevancia científica y jurídica para abordar la trata de personas. El análisis penal que realizan y el impulso a la propuesta de reforma a la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos son aportaciones que suman en el Derecho y las ciencias penales, así como en la construcción de una política criminal; de ahí la invitación a la lectura del libro.

Fuentes de consulta

- Clarke, R. y. Felson, M. (2000). *Routine Activity and Rational Choice, Advances in Criminological Theory*. Roxbury. CA.
- Lea, J. (2006). *Delito y modernidad. Nuevas argumentaciones en la criminología realista de izquierda*. México: Coyoacán y FLASUD.
- Merton, R. (2002). *Teoría y estructura sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Noriega, M., y García, A. (2019). *El fenómeno de la trata de personas*. Ciudad de México: INACIPE.
- Sutherland, E. (1999). *El delito de cuello blanco*. Barcelona: La piqueta.

Populismo punitivo o las caricaturas de la “justicia”

Recibido 19 junio 2023-Aceptado 24 junio 2023

Rebeca Elizabeth Contreras López*

Universidad Veracruzana. Xalapa-Veracruz, México

rcontreras@uv.mx

Nava Tovar, Alejandro. (2021). *Populismo punitivo. Crítica del discurso penal moderno.*
Ciudad de México: INACIPE.

A nadie extraña que en redes sociales se denuncien delitos, se amenace u ofenda a los actores, se soliciten penas exorbitantes e incluso inhumanas, cuando una conducta causa afectaciones o, incluso, es “políticamente incorrecta”. Por supuesto nadie sabe, y lo que es peor a nadie le importa, lo que la ley establece. Esta es la imagen del populismo punitivo, Nava Tovar de forma lúcida hace un análisis esclarecedor, en la medida en que se puede hacer, de este fenómeno que se vive en todas las regiones del mundo. Así afirma que,

...populismo punitivo es uno de los fenómenos políticos y jurídicos más preocupantes de las sociedades modernas pues, a pesar de su ineficacia, el poder punitivo es llamado para resolver todos los problemas sociales, y en ocasiones el abuso de este poder puede tener más legitimidad social de lo que podría imaginarse. (Nava, 2021, p. 9)

El autor realiza un acercamiento muy interesante a lo que puede entenderse por populismo y hace la advertencia que es un concepto difuso y de difícil explicación. Queda claro que en el tema de que se ocupa, este fenómeno se encuentra en un peligroso equilibrio entre la política y el derecho penal. Además, nos muestra cómo en términos políticos el populismo no responde a una ideología en específico, ya que puede encontrarse en todas ellas (izquierda, centro, derecha, conservadores o demócratas). Es un discurso

* Investigadora de tiempo completo del Centro de estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana (CEDEGS-UV). Investigadora Nacional, nivel 1. Profesora de posgrado de la Universidad Veracruzana y la Universidad de Xalapa. ● <https://orcid.org/0000-0002-4201-6006>.

moralista que descalifica o anula las propuestas del otro, aunque en esencia el populismo carece de un núcleo coherente de valores. Es también una exaltación a la figura mediática del líder. Hay que aclarar, como lo hace Nava Tovar, que el populismo punitivo no está determinado por un líder, sino que surge de la opinión pública, lo que lo hace un fenómeno aún más complejo y difícil de sistematizar, por lo que la obra en comento tiene en ello otro punto a su favor: la capacidad de explicar el fenómeno y visibilizar claramente sus manifestaciones.

Posteriormente, introduce la criminología mediática como el medio para crear pánico en la sociedad y desestabilizar todo el sistema de justicia, aunque en el título acudo a la metáfora de la caricatura, estas descripciones son más bien angustiantes porque hay una incandescencia palpable en el ambiente. El autor alude en un punto a la quema de brujas de la Edad Media. La criminología mediática proporciona un proceso de criminalización que se instrumentaliza a través de los medios de comunicación para crear miedo y legitimar las medidas autoritarias de la legislación y política penales. Así, afirma Nava,

la criminología mediática consiste en una criminología paralela a los discursos académicos, la cual, basada en el uso constante de los medios de comunicación, construye selectivamente imágenes distorsionadas y hasta perversas del delincuente, la víctima, los cuerpos policiales, los jueces y los vengadores anónimos, con el fin directo de aumentar el rating de noticias violentas y sembrar una política del rencor en la sociedad civil, permitiéndole así a diversos políticos aprovechar la situación para proponer medidas autoritarias y no darle a los jueces otra medida más que otorgar sanciones privativas de libertad. (2021, p. 27).

Ofrece además algunas características negativas de dicha criminología:

- a. Selectividad de los pánicos morales.
- b. Representación falaz de los hechos y las personas.
- c. Reconfiguración del espacio y el tiempo, en donde se permite incluso reconfigurar el espacio de los eventos calificados precipitadamente como criminales.

El carnaval de la criminología mediática nos muestra, en diversidad de casos, las imágenes mediáticas que recurren a la sobreexposición de eventos crudos y crueles enraizados, dice Nava, “en el imaginario popular, clasista y racista de la sociedad”. (2021, p. 30) De este modo, se generan estereotipos de los actores del populismo punitivo: delincuente, víctima, autoridad penal y justiciero.

Para representar la imagen de la víctima Nava Tovar, recurre a una cita de Daniele Giglioli,

La víctima es el héroe de nuestro tiempo. Ser víctima otorga prestigio, exige escucha, promete y fomenta reconocimiento, activa un potente generador de identidad, de derecho, de autoestima. Inmuniza contra cualquier crítica, garantiza la inocencia más allá de toda duda razonable. ¿Cómo podría la víctima ser culpable, o responsable de algo? (2021, p. 34).

Al referirse a las redes sociales, Nava Tovar nos muestra el linchamiento social que pone en entredicho movimientos sociales “políticamente correctos” que reproducen una moralidad social de la que valdría realizar una lectura crítica profunda que, por supuesto, la interacción social electrónica que hoy vivimos, no propicia. Este linchamiento mediático y las múltiples y diversas expresiones de la sociedad civil justifican legislaciones autoritarias en el ámbito penal, como las que hoy tenemos en México.

Una figura primigenia del populismo penal contemporáneo es personificada por el *influencer* de turno que contribuye al linchamiento social, que se caracteriza generalmente por dos rasgos: la carencia de conocimientos especializados y la intención explícita de propagar la furia, el rencor social. La demagogia cognitiva y punitiva en un bucle interminable.

Hacia el cuarto capítulo, el autor nos presenta la vinculación entre la política criminal y la legitimidad del poder político, explicación que se sustenta en tres principios de la política criminal: seguridad, legalidad y respeto a la dignidad humana. En donde se carece del equilibrio necesario ya que se sobredimensiona el principio de seguridad, lo cual ocurre hoy en la mayoría de países del mundo.

A partir de este punto encontramos un texto sugerente e intencionado hacia la construcción de una política penal racional en donde Nava toma como base la propuesta de Pablo Sánchez-Ostiz (2012), que es imprescindible consultar para reflexionar sobre la política criminal contemporánea y la propuesta de Nava Tovar. Silva-Sánchez (2012) en el prólogo de dicha obra, afirma que la política criminal “científica” “es una disciplina normativa, cuya misión es proporcionar una fundamentación racional a la práctica político-criminal del Estado y de los particulares que puedan colaborar con éste”.

La construcción de una política criminal fundada en principios considerados estos como mandatos de optimización, entre los que aparecen tensiones, lo que exige acudir a los sub-principios que, a su vez, permiten excepciones. Así, para Ronald Dworkin (2010), además de normas existen principios (con cargas morales específicas), lo que implica que para resolver las controversias es indispensable la correcta interpretación del Derecho y sus principios, lo cual sólo se logra a partir de una adecuada formación de los juristas.

Alexy (2016), por su parte, muestra que el Derecho tiene una dimensión real y una ideal. La doble naturaleza del derecho, La primera, se refiere a la positividad autoritaria y la eficacia social ligada a la decisión y la coerción. La segunda, concatenada con la corrección moral de la justicia; esta posición es considerada por Alexy, como “no-positivismo jurídico”. En donde la mera concepción normativa del derecho es insuficiente para entender lo jurídico, en donde sin duda encontramos esa vinculación entre derecho penal y política criminal.

En las argumentaciones de Alexy (Platas, 2017) aparecen los fundamentos de su concepción del Derecho, a saber:

1. La injusticia extrema niega la posibilidad del Derecho.
2. Lo jurídico es parte del discurso práctico, por tanto, la función de la ética es lo que produce la legitimidad.
3. La expresión del deber ser ideal, se construye desde la perspectiva social.
4. En esa perspectiva los derechos humanos son fundamentales.
5. La democracia deliberativa posibilita la comunicación racional de la sociedad.

Para Nava el populismo punitivo, de maneras diversas, socaba la red de reglas y principios del estado constitucional de derecho del que derivan los fundamentos del derecho penal mexicano y sus acciones de política criminal. Es una obra, esta que comentamos, de lectura obligada para los interesados en el derecho penal y la política criminal contemporáneas.

A partir del basamento asumido por Nava se establecen los principios y subprincipios que sostienen una política criminal racional, misma que se encuentra sustentada en el sistema jurídico que fundamenta dichas decisiones y acciones para el tratamiento, cualquiera que sea, del fenómeno criminal.

En la tabla anexa se presenta esta estructura de la política criminal racional de Sánchez-Ostiz, basada en la propuesta de Alexis de los principios y reglas.

Presupuestos metodológicos: Principios y reglas		Presupuestos materiales: Principios de la política criminal							
SEGURIDAD	LEGALIDAD				RESPETO DE LA DIGNIDAD				
	Sub-principios: PreVENCIÓN pública	Necesidad	Subsidiariedad	Mandato de determinación	Sub-principios: Aplicación de la ley	Sometimiento al proceso	Interdicción de la desproporción	Utilidad	Culpabilidad
a. Monopolio Ius Puniendo	a. Prescripción de delitos y penas	a. Exigencia de lesividad o prohibición	a. Taxatividad de delitos y penas	a. Legalidad en sentido procesal	a. Juez imparcial	a. No sancionar dos veces por lo mismo	a. Idoneidad de la reacción penal	a. Personalidad de las penas	
b. Prohibición de infra y supraprotección	b. Derecho penal como última ratio	b. Irretroactividad a la restricción de derechos	b. Aplicación judicial de las leyes	b. Presunción de inocencia	b. Analogía pro reto	b. Abolición de la pena de muerte	b. Exigencia de dolo		
c. Limitación de derechos en fase procesal	c. Carácter externo de la infraacción penal	c. Exigencia de ley formal y estricta	c. Control judicial de la ejecución	c. Prohibición de acusarse a sí mismo	c. La duda favorece al reo (indubio pro reto)	c. Prohibición de tortura y tratos inhumanos y degradantes	c. Sanción respecto a las condiciones de personalidad del delincuente		
								d. Igualdad material	
								d. No desocialización del reo	
								e. Motivación de las resoluciones judiciales	

Elaboración propia con base en Nava Tovar, Alejandro (2021).

Fuentes de consulta

Alexy, R. (2016). *La doble naturaleza del Derecho*. Madrid, España: Trotta.

Dworkin, R. (2010). *Los Derechos en serio* (8a edición ed.). Barcelona, España: Planeta.

Platas Martínez, Arnaldo (2017). Robert Alexy: La doble naturaleza del Derecho en Revista Letras Jurídicas, Núm. 36 (julio-diciembre 2017), CEDEGS-UV.

Sánchez-Ostiz, Pablo (2012). Fundamentos de Política Criminal. Un retorno a los principios. Prólogo de Jesús-María Silva Sánchez, Madrid: Marcial Pons.

Silva Sánchez, Jesús-María (2012). Prólogo en Sánchez-Ostiz, Pablo (2012). Fundamentos de Política Criminal. Un retorno a los principios. Madrid: Marcial Pons.

ENFOQUES JURÍDICOS

08 julio-diciembre 2023

COMENTARIO RELEVANTE

Hacia una nueva construcción de sostenibilidad Mediterránea: Lo que dejó el Congreso Internacional del Mar de la *Universitat de Barcelona*

Recibido 31 enero 2023-Aceptado 07 marzo 2023

Joaquín Pablo Reca*
Universidad Nacional de La Plata. Argentina
joaquinreca_d@hotmail.es

En la actualidad uno de los temas más resonantes a nivel mundial ha sido el del medioambiente debido al gran deterioro que ha venido sufriendo en el último tiempo como consecuencia -principalmente- del accionar humano. Un claro testimonio de esto es la guerra en Ucrania, conflicto que, además de las graves conculcaciones a los derechos humanos y los daños infraestructurales (viviendas, centros hospitalarios, e.o.) que apareja, hace lo propio con los recursos naturales en territorio ucraniano, como se observa con la contaminación del aire, agua y suelo.

En sí, la cuestión ambiental resulta ser uno de los puntos cardinales del desarrollo sostenible, fenómeno del cual podemos decir que trae consigo la nueva concepción de “sociedades más respetuosas con el medio ambiente”, partiendo de la base de la finitud y escasez de los recursos naturales como premisas medulares, juntamente con la idea del crecimiento exponencial de la población. Según el informe Brundtland, publicado por Naciones Unidas en el año 1987 (conocido originalmente como “Nuestro Futuro Común”), el desarrollo sostenible es aquel que busca “satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las futuras generaciones de satisfacer sus necesidades propias”. La relevancia de este documento reside en que, más allá de utilizar por primera

* Abogado por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, Argentina. Especialista en Justicia Constitucional, Interpretación y Tutela de los Derechos Fundamentales por la Universidad Castilla-La Mancha. Auxiliar Letrado de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

vez el término desarrollo sostenible sobre la base de tres pilares (económico, social y ecológico), evidenció que la protección ambiental era una labor que había adquirido dimensiones globales. Esta noción, también vale decir, fue replicada en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992, en la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo y, posteriormente, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio del año 2000.

Con base en esos antecedentes, Naciones Unidas decidió, en la cumbre del 25 de septiembre de 2015 -la mayor de la historia de la organización-, adoptar un plan de acción bajo el nombre de Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS), planteando entre sus metas primordiales el contrarrestar el impacto negativo en el medio ambiente, por cuanto -en concordancia con esa de ruta internacional- un ambiente sano resulta sustancial para favorecer el desarrollo humano.

En el marco de dicha agenda, el pasado mes de diciembre se celebró en la sede de la *Facultat de Dret de la Universitat* de Barcelona el Congreso Internacional “Sostenibilidad en el Mar: Una visión desde la Barcelona Mediterránea”, cuyos objetivos fueron abordar los retos que plantean las exigencias de sostenibilidad en relación a los principales usos de los espacios marítimos y, por ende, las transformaciones e impacto que tales exigencias imponen en términos económicos, sociales, regulatorios y medioambientales, desde la perspectiva internacional y europea, en particular desde la de una ciudad como Barcelona, en la que, por razones diversas, confluyen las distintas dimensiones de la problemática identificada. En dicho evento se reunieron especialistas de distintas áreas, desde académicos/as hasta representantes de entidades públicas como privadas, quienes dejaron un claro mensaje: “la sostenibilidad del planeta tiene en los espacios marinos uno de sus principales desafíos a raíz del calentamiento global”, “que necesita de acciones urgentes de política integral”, según añadieron. Tales declaraciones fueron expuestas a lo largo de las cinco mesas en las que se desarrolló el encuentro, direccionado a profundizar temas como la “sostenibilidad de las actividades marítimas”, el “transporte”, la “pesca” y la “energía”, lo cual se vio plasmado especialmente con motivo de la Mesa 4 relativa al turismo, en cuya ocasión se dejó entrever -en consonancia con el principio 11 de los ODS concerniente a las Ciudades y Comunidades Sostenibles- la estrecha relación entre el turismo y los espacios marinos.

La apertura de la mesa estuvo a cargo del actual Director del Área de Turismo Sostenible y Accesible (*Consorci de Turisme*) de Barcelona Josep María Gómez, quien puso énfasis en las singularidades que atañen a la ciudad catalana y que favorecen a un mayor afluente de turistas (p.ej., el ser una comunidad portuaria, la cultura deportiva que la ciñe y la “conexión

aérea, ferroviaria y marítima” con la que cuenta, entre otros), señalando, asimismo, que tal panorama debe ser analizado bajo la óptica de la economía azul. Al respecto, consideró atendible recordar que la *World Ocean Council* ha escogido a la ciudad de Barcelona como capital mundial de la economía azul.

Por su parte, el doctor Eugeni Osácar Marza aclaró que dicha economía, a diferencia de la cada vez más popular economía verde, hace referencia al “conjunto de actividades humanas que dependen del mar y están fundamentadas en las interacciones tierra-mar” y, en ese orden, también destacó el rol del turismo azul, al que definió como “aquellas actividades de recreación en playas, áreas costeras, mares y océanos desde una perspectiva de desarrollo sostenible”, siendo posible que su fórmula fuese, según lo manifestó, economía azul junto a un turismo costero y marítimo. Añadió, en ese orden, que esta clase de turismo conlleva una serie de retos y oportunidades sobre los que hay que reparar, tales como: 1) reducir el impacto ambiental, 2) incrementar los beneficios positivos para las comunidades locales, como así también encontrar el modo de revertir las externalidades negativas, 3) mejorar la cooperación entre los distintos sectores que interactúan en estos tópicos (v.gr., administración pública y empresas) con intereses diversos, 4) desarrollar un turismo comprometido con la sostenibilidad, construida a partir de experiencias singulares en un entorno marino que, en definitiva, beneficie a todas las personas. De este modo, haciendo especial hincapié en el principio 14 de los ODS referido a la vida submarina, concluyó que hay que alcanzar servicios “más sostenibles, inteligentes e integradores”.

Otra de las participaciones con las que contó el panel fue la de la Responsable de Turismo de la *Cambra de Comerç* de Barcelona, Maria Victòria Silberstein, quien resaltó que la sostenibilidad es una de las bases sobre las que se asienta la estrategia de la organización a la que representa, como es de observarse, explicó, con el fomento a empresas para que obtengan la certificación *Biosphere* -esto es, un sistema basado en un modelo de “turismo no agresivo” que comporta múltiples ventajas, en tanto refleja la “eficiencia”, el “posicionamiento” y el “soporte” de las empresas-, o impulsando -conjuntamente con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y la Cámara de España- programas como el proyecto Tourbit para que las empresas logren una mejor adaptabilidad tecnológica bajo criterios de sostenibilidad. En ese orden de consideraciones, subrayó la importancia que revisten las iniciativas RestartMed y Tourban, que, al igual que la propuesta Tourbit, cuentan con subvenciones a fin de mejorar -sea por medio de la digitalización o de mejoras tecnológicas- la sostenibilidad, siendo los criterios sopesados a la hora de otorgar estas ayudas económicas, reparó, la “sostenibilidad del producto”, su “relevancia en el mercado”,

la “cantidad de actores/as involucrados/as en el proyecto”, el “diseño”, los “efectos a largo plazo” y la “capacidad financiera”.

Algunas consideraciones finales

El Congreso, alentado bajo los parámetros de los ODS 2030, ha dejado varios puntos sobre los que reflexionar con relación a la sostenibilidad ambiental que, si bien fueron referenciados para el caso particular de la ciudad de Barcelona, consideramos deberían ser extensivos y, ponderados para nuestras respectivas localidades.

Así, de un lado, cuando se hace alusión al término desarrollo sostenible estamos hablando de un fenómeno que convoca la presencia de distintos actores (tanto públicos como privados), por lo que resulta necesaria la colaboración de ambos sectores -a través de la elaboración de esquemas de trabajos conjuntos- ante las múltiples problemáticas que se puedan generar en torno a la cuestión.

Del otro, y en razón del escenario comentado, la importancia de concebir un nuevo modelo de turismo, puesto que, más allá de devenir en uno de los pilares de la economía de un país (*p.ej.*, generando empleos en la población local), el mismo apareja -en gran medida- graves consecuencias al medio ambiente, lo cual es de observarse particularmente con el cada vez más latente turismo de masas. Por tal motivo resulta cardinal impulsar el turismo desde una óptica dinámica, esto es, que vaya “...unido de forma inexorable a los ‘cambios sociales’, ‘económicos’ y ‘políticos’ sufridos por las sociedades” (Clemente, Bote y Sánchez, 2018: 140) (las comillas me pertenecen). En otros términos, estamos hablando de un “turismo sostenible”, cuyo énfasis esté puesto en la economía, “...pero que al mismo tiempo está basado en la cultural, ‘los recursos naturales’ y patrimonio cultural”, de modo que se puedan satisfacer las necesidades socioeconómicas, “...respetando al mismo tiempo, la integridad cultural, los ‘procesos ecológicos’ y la ‘diversidad biológica’” (Cardoso, 2006).

Fuentes de consulta

Cardoso Jiménez, C. (2006). Turismo Sostenible: una revisión conceptual aplicada. *Revista el Periplo Sustentable* (11), (17). Universidad Autónoma del Estado de Toluca, México. <https://www.redalyc.org/pdf/1934/193420679001.pdf>

Clemente Soler, J. A., Bote Díaz, M. y Sánchez Vera, P. (2018). El turismo social accesible como nuevo modelo turístico. *Revista Cuadernos de Turismo* (41), (140). Universidad de Murcia, España. <https://revistas.um.es/turismo/article/view/326981/228751>

Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. (2021). *Agenda 2030*. Consultado el 10 de enero del 2023. <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/index.htm>

Naciones Unidas. (1987). Informe Brundtland. Consultado el 12 de enero del 2023. https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf

Naciones Unidas. (2015). *Objetivo 14: Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos*. Objetivos de desarrollo sostenible. Consultado el 10 de enero del 2023. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/oceans/>

ENFOQUES JURÍDICOS

