

ENFOQUES JURÍDICOS

REVISTA MULTIDISCIPLINAR DEL CEDEGS



NÚMERO 09 - ENERO JUNIO 2024
UNIVERSIDAD VERACRUZANA

ENFOQUES JURÍDICOS

ISSN-e 2683-2070

Año 5 Número 09 enero-junio 2024

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

Secretaria 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)

Jaqueline 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 Roper 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. 9 (enero-junio 2024)
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 multidisciplinar.

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
Reparación integral del daño a la víctima del delito Esperanza Sandoval Pérez.....	9-25
Minería marina: Análisis legal y ambiental de los horizontes en su regulación Ángel Iván González Rodríguez.....	27-48
El tamiz neonatal ampliado gratuito en Veracruz: Corte de Resultados Preliminar Eduardo Perzabal Alarcón María de Lourdes Castellanos Villalobos Ernesto Levet Gorozpe.....	49-67
Perspectiva circular de la Fiscalidad Ambiental en México Yesenia del Carmen Trejo Cruz.....	69-91
El campo de la seguridad pública en Francia, 1997-2001 José Alfredo Zavaleta Betancourt.....	93-119
Institucionalismo y acción colectiva: Análisis del programa vial 1x1 César Augusto García Soberano Manuel Darío Castillo Ríos.....	121-139

RESEÑAS

Descivilización en México

José Alfredo Zavaleta Betancourt.....143-146

COMENTARIO RELEVANTE

La competencia económica como mecanismo para desarticular prácticas
monopólicas absolutas

Geovanni de Jesús Durán Muñoz.....149-157

ENFOQUES JURÍDICOS

09 enero-junio 2024

ARTÍCULOS

Reparación integral del daño a la víctima del delito


Recibido 23 mayo 2023-Aceptado 23 agosto 2023

Esperanza Sandoval Pérez*

Universidad Veracruzana. Xalapa-Veracruz, México
esandoval@uv.mx

RESUMEN: *La reparación del daño en materia penal es uno de los temas más importantes hacia donde se orienta la consolidación de la reforma en materia penal (2008) y de derechos humanos (2011) que garantiza la igualdad de condiciones entre el sujeto pasivo del delito y el imputado y también su derecho a la reparación integral del daño causado como obligación del Estado. Este artículo tiene como expectativa despertar el interés del lector para conocer la participación procesal de la víctima/parte ofendida en el juicio ordinario y en el Juicio especial por acción penal particular, en el cual tiene interacción directa con el Juez de Control. en este procedimiento las facultades del Ministerio Público ya no son exclusivas.*

ABSTRACT: *The reparation of damage in criminal matters is one of the most important issues towards which the consolidation of the reform in criminal matters (2008) and human rights (2011) is oriented, which guarantees equal conditions between the passive subject of the crime and the offender. accused and also their right to full reparation for the damage caused as an obligation of the State. This article is expected to arouse the interest of the reader to know the procedural participation of the victim/offended party in the ordinary trial and in the special trial for private criminal action, in which he has direct interaction with the Control Judge. In this procedure, the powers of the Public Ministry are no longer exclusive.*

* Licenciada en Derecho, especializada en Derecho Penal por el Instituto de Iberoamérica y Portugal de Salamanca-España, y en Delitos en Especial por la misma Universidad; Maestra en Ciencias Penales y Doctorada en Derecho Público por la Universidad Veracruzana; Doctora en Derecho Procesal por el Centro Mexicano de Estudios de Posgrado. Forma parte del SNII.  <https://orcid.org/0000-0002-65 06-2507>

Palabras clave: *impunidad, reparación integral del daño, víctima; entre otras.*

Keywords: *impunity, damage reparation, victim; among other.*

SUMARIO: Introducción. 1. Conceptos generales. 2. Tipología victimal. 3. Derechos constitucionales. 4. La víctima como parte procesal. 5. Reparación integral del daño, obligación y exigibilidad. Conclusión. Fuentes de consulta.

Introducción

Las reformas constitucionales en materia penal (2008) y en Derechos Humanos (2011), así como la expedición del Código Nacional de Procedimientos Penales (2014); se orientan hacia un sistema penal privilegiando el respeto y la protección de derechos humanos durante un proceso ágil y sencillo que permita enfrentar y resolver el conflicto penal en el cual, la víctima como sujeto de procedimiento hará valer todos los derechos que le corresponden conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) e incoar el juicio especial de acción penal por particular en ciertos casos y bajo determinados supuestos.

La visión transformadora de los derechos de la víctima, incluyen la protección y la reparación del daño, mecanismos para evitar la impunidad y garantizar el derecho de acceder a la justicia. De ahí, que el propósito de este artículo resida en explicar su intervención como parte del proceso ordinario y en el juicio especial al que en su calidad de parte ofendida acudirá ante el Juez de Control ejercitando la acción penal directamente.

El artículo se estructura en seis apartados: en el primero, con el uso del método documental se obtiene información para esclarecer el significado de los vocablos: víctima, victimario, victimización y victimidad, que son los conceptos que permean este trabajo; en el segundo apartado se hace referencia a la tipología victimal y, en el tercero, a los derechos constitucionales de la víctima (Artículo 20, C); en el cuarto apartado con el uso del método dogmático se analiza el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) para identificar la participación de la víctima/ofendido en cada etapa del juicio ordinario; y en el quinto apartado se explica Juicio especial de acción penal por particular de acuerdo con las disposiciones del Código Adjetivo Penal; por último, se analiza la reparación integral del daño a la víctima/ofendido por el delito o por la violación de un derecho humano, así también la garantía, obligación y exigibilidad de dicha reparación. Se concluye y enlistan las referencias.

1. Conceptos generales

El estudio científico del Derecho Penal tradicionalmente centró su atención en el delito, el delincuente, la sanción penal -penas/medidas de seguridad- y a partir de Los Acuerdos de Jerusalén (1973) la víctima se constituye como objeto de estudio de este derecho, ante el

compromiso de los estados firmantes de establecer en la legislación interna de cada país los derechos que a ella corresponden como sujeto pasivo del delito.

Lo anterior constituye la base de la victimología como ciencia autónoma -de la Criminología-, que estudia a la víctima en tres niveles: Nivel individual: víctima; Nivel conductual: victimización y Nivel general: victimidad. Su explicación requiere la consulta de textos especializados que desde luego son clásicos, cuya importancia reside en que constituye las primeras investigaciones que se hacen sobre el particular, conscientes de que ahora las leyes y los precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero sobre todo la realidad criminal los ha moldeado.

I. Nivel individual. El vocablo víctima tiene diversas acepciones que han sido acotadas por la criminología y el derecho penal.

En el ámbito criminológico existen múltiples definiciones, entre las que destacan: la de Benjamín *Mendelsohn* quien fue el primero en estudiar a las víctimas de violación, de la personalidad del individuo o de la colectividad en la medida de que ésta se vea afectada por las consecuencias sociales de su sufrimiento, determinado por factores diversos: físico, psíquico, económico, político, social, así como el ambiente natural o técnico; para *Hans Von Hentig* las víctimas son personas que han sido lesionadas objetivamente en algunos de sus bienes jurídicos y que experimentan subjetivamente el daño con malestar o dolor; destaca que ésta y el delincuente se comportan como socios y elabora su propia característica concentrando su interés en jóvenes, mujeres y ancianos. Israel *Drapkin* (1980) considera que el vocablo víctima suele ser utilizada para referirse a la persona que sufre o es lesionada por una variedad de motivos o circunstancias.

La víctima en la perspectiva jurídica se identifica como el sujeto pasivo del delito, titular del bien jurídico, el perjudicado o agredido, quien recibe las consecuencias del delito. Mientras que, el victimario es el sujeto activo, agresor, autor o partícipe del hecho criminal, quien infringe, causa daño o perjuicio a otra persona en un momento determinado, afectando o poniendo en peligro los bienes protegidos por la vía del derecho penal.

La Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder (1985), adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, considera con ese carácter aquellas personas que individual o colectivamente, han sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados miembros, incluida la que proscribe el abuso del poder (Resolución 40/34).

En la parte procesal el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), el artículo 108 primer párrafo, define como víctima del delito al sujeto pasivo que reciente directamente sobre su persona, la afectación producida por la conducta delictiva y como ofendido a la persona física o moral titular del bien jurídico lesionado o puesto en peligro por la acción u omisión prevista en la ley penal como delito.

II. Nivel conductual. En la reunión de *Bellagio* (Viena, 1976), surge el concepto victimización con significado de explotación y/o el abuso de una o más personas por otras e implica un proceso complejo que recorre la víctima, reflejándose en su estado anímico, autoestima, conducta, personalidad y relaciones antisociales. Las repercusiones en la esfera psico-conductual son variados y diferente dado los elementos que han intervenido en la conformación (Yebra Núñez, 2002), proceso del que se desprenden las siguientes categorías:

- a) Victimización *primaria*: dirigida contra una persona o individuo en particular;
- b) Victimización *secundaria*: la padecen grupos específicos, es decir, una parte de la población, por ejemplo, comunidades u organizaciones sociales que hubieran sido afectadas en sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos como resultado de la comisión de un delito o la violación de derechos; y
- c) Victimización *terciaria*: dirigida contra la comunidad en general para que no discrimine a la víctima por sus características y condiciones particulares; el Estado no debe obstaculizar o impedir el ejercicio de sus derechos, ni exponerla a sufrir un nuevo daño por la conducta de los servidores públicos (revictimización).

III. Nivel general. Aquí, la victimidad es el conjunto de conductas y sujetos antisociales que se presentan en un tiempo y lugar determinado, que refieren mayoritariamente las estadísticas, representa el nivel de interpretación dentro de la victimología, frente a un nivel individual que es la víctima y un nivel conductual que es la victimización (Rodríguez Manzanera, 2005).

Históricamente los hombres son victimizados en mayor proporción que las mujeres, así, lo confirma el resultado de la Encuesta Nacional de Victimización y percepción sobre Seguridad Pública (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [INEGI], 2022), en la cual la tasa de victimidad indica que 23,309 son mujeres y 25,253 son hombres; también reporta que en el Estado de Veracruz las víctimas por cada 100,000 habitantes es de 16,655 hombres y 14,833 mujeres; sin considerar la cifra negra; es decir, el número de personas que no denuncian por diferentes causas destacando: la pérdida de tiempo, no tener pruebas, desconfianza en la autoridad, por miedo a que esta la extorsione, actitud hostil, trámites largos y difíciles.

En delitos cuya consecuencia es la muerte de la víctima (homicidio, feminicidio) o en el caso de que el sujeto pasivo no pudiese ejercer personalmente sus derechos, se consideran como *parte ofendida*: el o la cónyuge, la concubina o concubinario, el conviviente, los parientes por consanguinidad en línea recta ascendente o descendente sin limitación de grado, por afinidad civil, o cualquier otra persona que tenga relación afectiva con la víctima, calidad que se obtiene, por ser las personas que resienten directa o indirectamente la afectación producida; tendrán los derechos previstos en el artículo 20. C, de la Constitución

Federal, 109 del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), 12 de la Ley General de Víctimas (LGV), por lo menos.

2. Tipología victimal

El surgimiento de la victimología como ciencia autónoma marcó un precedente en el estereotipo y clasificación de las víctimas no solo centradas en la figura del infractor, sino también, en la actitud de cada una, dando origen a diferentes clasificaciones, entre ellas destaca *Neuman, Mendelsohn y Hans Von Hentig* (Villarreal Sotelo, K., 2008).

El primero atiende estrictamente a las *víctimas de la delincuencia* cuya victimización se fundamenta en la relación de culpabilidad entre ésta y el infractor en una escala que va desde la menor a la mayor contribución de ella en la etiología del hecho delictivo clasificándolas en: a) Víctima totalmente inocente o víctima ideal, es la que no ha provocado en forma alguna la agresión ni tiene culpa en el hecho; b) Víctima de culpabilidad menor o ignorante cuyo comportamiento irreflexivo desencadena el delito; c) Víctima que voluntariamente acepta serlo y está consciente del hecho; d) Víctima más culpable que el infractor, en muchos de estos casos se percibe gran peligrosidad de la víctima, por lo menos contra sí misma; y e) Víctima culpable, que es la infractora, simuladora, etcétera.

Hans Von clasifica a las víctimas teniendo como base su sufrimiento durante las tres etapas de victimización en: clases general y tipos psicológicos. En la primera incluye: 1) El joven: por la debilidad se vuelve más propenso al ataque; 2) La mujer: también en teoría es más débil físicamente; 3) El anciano: que en algunos aspectos puede estar incapacitado; 4) Los débiles y los enfermos mentales palabra que en su opinión engloba a drogadictos, alcohólicos, personas con esquizofrenia, etcétera y 5) Los migrantes y minorías que están en desventaja frente al resto de la población.

Mientras que, en los tipos psicológicos circunscribe: Al deprimido: tiene abatido el instinto de conservación, por lo cual es fácil que se ponga en peligro constantemente; el ambicioso que son personas con deseo de lucro y avaricia que los harían fácilmente victimizables; el lascivo: casos de mujeres u hombres que realmente provocan un ataque sexual; el solitario y acongojado: aquellos que bajan sus defensas buscando compañía y consuelo; el atormentador: por ejemplo, atormenta a otros hasta que provoca su propia victimización; y al bloqueado, excluido y agresivo, incluyendo en este rubro al bloqueado por su imposibilidad de defensa, al excluido por su marginación y al agresivo por la provocación que puede realizar, quienes habitualmente se pueden convertir fácilmente en víctimas.

Para Jiménez de Asúa, penalista y criminólogo de todos los tiempos, las víctimas son indistintas o coadyuvantes cuando participan activamente en el delito, agrupándolas en dos importantes categorías: *indiferentes* (cualquier persona) y *determinadas* (el criminal la elige o selecciona). (Villarreal, 2008)

La Ley General de Víctimas (LGV, 2013), proporciona una importante y actualizada clasificación que comprende: a) *Víctimas directas* que son aquellas personas físicas que han sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional o en general cualquier puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violación a sus derechos humanos; b) *Víctimas indirectas* para referirse a los familiares o personas físicas a cargo de la víctima directa que tenga una relación inmediata con ella; y, c) *Víctimas potenciales*, que son personas físicas cuya integridad o derechos peligre por prestar asistencia a la víctima ya sea por impedir o detener la violación de derechos o la comisión de un delito. Las autoridades de todos los órdenes de gobierno con respeto al federalismo velarán por la aplicación más amplia de medidas para proteger su dignidad, libertad, seguridad y el respeto de todos los derechos humanos que a ellas corresponden.

3. Derechos constitucionales

A partir del compromiso adquirido por Estado Mexicano al firmar y ratificar Los Acuerdos de Jerusalén (1973), surgieron importantes reformas y adiciones constitucionales que reconocen derechos a las víctimas del delito, la primera en 1993 para establecer en el artículo 20. B, como derecho de la víctima/ofendido, que, en todo proceso penal, reciba asesoría jurídica, a que se satisfaga la reparación del daño cuando proceda, a coadyuvar con el Ministerio Público, a que se le preste atención médica de urgencia cuando lo requiera y, los demás que señalen las leyes. (Decreto, 1993)

Si bien la reforma anterior, en su momento representó un avance extraordinario para la víctima, no fue suficiente. En el año 2000, mediante Decreto presidencial se adiciona al apartado B, que en todo proceso de orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán como garantía que desde la comisión del delito, reciban atención médica y psicológica de urgencia; a que en casos en que sea procedente, el Ministerio Público está obligado a solicitar la reparación del daño y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria, y que la ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño, a impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño (Decreto, 2000). Por último, la reforma constitucional de 2008 adiciona a la fracción C, del mismo numeral, en lo que se refiere a los derechos de la víctima/ofendido:

...IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

V...

VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos. (Decreto, 2008)

4. La víctima como parte procesal

El Decreto de Reforma en materia de seguridad pública y justicia penal (2008), trascendió en los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 de la Constitución Federal y en la expedición del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP, 2014), que en el Artículo 2º, dispone que su objeto es establecer las normas que han de observarse en la investigación, procedimiento y sanción de los delitos para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, todo ello en un marco de respeto de los derechos humanos, reconocidos por la Constitución y los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, acorde a la reforma en dicha materia (2011).

Para dar celeridad a la solución de conflictos de naturaleza penal y garantizar el derecho de las partes de acceder la justicia y a la tutela judicial efectiva, nuevo ordenamiento adjetivo penal dispone: diversas formas de agilizar el proceso, procedimientos ordinarios y procedimientos especiales para circunstancias y delitos muy concretos. Independientemente de lo anterior, a efecto de garantizar al imputado y a la víctima/ofendido que no existan violaciones a los derechos de acceso a la justicia, a la tutela jurisdiccional efectiva y a la defensa adecuada; cuando en ellos sea parte un indígena, las dos partes tengan este carácter o se trate de juicios especiales de pueblos y comunidades indígena, para ser atendidos en sus circunstancias particulares establece mayores disposiciones respecto a intérpretes y traductores, quienes tienen una importante participación que facilitará la comprensión de todo lo que se dice en el proceso penal.

I. Formas de agilizar el proceso, disminuyendo los tiempos y el conflicto que requiera la intervención de un órgano con jurisdicción penal se solucione a través de Acuerdos preparatorios y suspensión provisional del proceso; también la terminación anticipada a través del juicio abreviado con base en una fórmula de acuerdo que fija su alcance jurídico en la administración de justicia penal integrando racionalidad y celeridad, se trata de un eficaz agente de economía de recursos temporales, procesales y financieros para el Estado de derecho que lo instaura a favor de los administrados judicialmente. (Narváez, 2003)

II. Procedimiento Ordinario. Se desarrolla en varios periodos: a) La investigación que tiene una etapa inicial y otra complementaria, la primera comienza con la presentación de la denuncia, querrella u otro requisito equivalente; puede ser con detenido o sin detenido y concluye cuando el imputado queda a disposición del Juez de Control. A partir de la denuncia -querrella o equivalente-, podrá constituirse como coadyuvante del Ministerio Público, tiene derecho a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso; que se desahoguen las diligencias correspondientes, a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que

prevea la ley y también solicitar las medidas cautelares, embargo de bienes y la inmovilización de cuentas como providencias precautorias del imputado para garantizar la reparación del daño y la restitución de sus derechos. Desde el inicio la víctima tiene derecho a una asesoría jurídica particular o ser representada por un profesional del derecho adscrito a la Comisión de Víctimas que corresponda, quien la orientará y representará en el ejercicio de sus derechos.

La Investigación complementaria inicia con la formulación de la imputación y se agota una vez que se haya cerrado la investigación ministerial; dando paso a la etapa Intermedia o de preparación del juicio. Si la víctima, tiene la certeza legal de que el Ministerio Público ejerció la acción penal contra el imputado, tiene derecho a señalar los vicios formales de la acusación y requerir su corrección, ofrecer los medios de prueba que estime necesarios para complementarla notificando al acusado, cuantificar el monto de la reparación del daño. También está facultada para proponer acuerdos reparatorios, denunciar el incumplimiento de las soluciones alternas, oponerse al procedimiento y al otorgamiento de la suspensión del proceso a prueba cuando la reparación del daño no esté garantizada. Esta fase concluye con el Auto de apertura a juicio que inicia precisamente con dicho proveído, se lleva a cabo en forma oral y concluye con Sentencia. Individualizada a pena, la ejecución y su cumplimiento quedan a cargo del Juez de Ejecución.

III. Procedimientos especiales: el ejercicio de la acción penal por un particular, donde la víctima/ofendido podrá constituirse como acusador privado.

A. En la acción penal particular. Como se explica en páginas anteriores, el Código adjetivo penal en consulta, incluye procedimientos para circunstancias y delitos muy concretos, entre ellos el Juicio Especial por acción penal particular en el cual, la víctima/ofendido puede constituirse como acusador privado, su titular investiga, acusa y sostiene la carga de la prueba de los hechos que pretende acreditar. Esta acción encuentra su fundamento en el artículo 21 Constitucional, segundo párrafo, que dice: "... el ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial." (CPEUM, 2023)

El particular en su calidad de víctima/ofendido podrá ejercer acción acudiendo directamente ante el Juez de Control, únicamente tratándose de delitos perseguibles por querrela; aquellos que tengan señalada pena alternativa, distinta a la privativa de la libertad o cuya punibilidad máxima no exceda de tres años de prisión y cuente con *datos* que permitan establecer que se ha cometido el hecho y exista probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión (CNPP, Art. 428).

El ejercicio de la acción hará las veces de presentación de la querrela y deberá sustentarse en audiencia ante el Juez de Control por escrito que contendrá como mínimo: el nombre y el domicilio de la víctima/ofendido, si es una persona jurídica, se indicará su razón social y su domicilio, así como el de su representante legal; el nombre del imputado y, en su caso,

cualquier dato que permita su localización; el señalamiento de los hechos que consideran delictivos; podrá hacer el estudio dogmático del caso para demostrar la existencia del delito y la responsabilidad del imputado de que lo cometió o participó en su comisión, aportará los datos de prueba que acrediten la calidad de víctima/ofendido; solicitar la orden de comparecencia del imputado o su citación a la audiencia inicial y el reclamo de la reparación del daño, si no existe dato de prueba que lo desvirtúe, privilegiando los principios de buena fe, máxima protección, no criminalización y no revictimización (Pérez Loyo, 2018).

Admitida su petición en audiencia, el Juez de Control citará al imputado a la *audiencia inicial* informándole el derecho que tiene de designar y asistir acompañado de un defensor de su elección y que de no hacerlo se le nombrará un defensor público. Aun cuando la carga de la prueba para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad del imputado corresponde al particular que ejerza la acción penal, las partes, en igualdad procesal, podrán aportar todo elemento de prueba con que cuenten e interponer los medios de impugnación que legalmente procedan, observando en todo lo que resulte aplicable, las disposiciones relativas al procedimiento ordinario; la vinculación a proceso; la imposición de medidas cautelares que garanticen la presencia del imputado en juicio, la seguridad de la víctima/ofendido y testigos, así como para que no se obstaculice la investigación.

Limitaciones: 1) La víctima/ofendido está impedida para solicitar prisión preventiva como medida cautelar; 2) Cuando en la investigación del delito sea necesaria la realización de actos de molestia que no requieran control judicial, deberá acudir ante el Ministerio Público para que este los realice; 3). Cuando en la investigación de dichos actos sea necesaria la realización de actos de molestia que requieran control judicial, deberá acudir ante el Juez de Control para que los autorice. En ambos supuestos, el Ministerio Público continuará con la investigación y, en su caso, decidirá sobre el ejercicio de la acción penal.

5. Reparación integral del daño, obligación y exigibilidad

La reparación del daño constituye un derecho subjetivo de la víctima/ofendido del delito para ser resarcidos de los detrimentos causados en sus bienes jurídicos entendidos como todo bien vital de la comunidad o del individuo y que, por su significación social, lo protege el derecho penal, constituyendo así una pena -accesoria- impuesta al delincuente que lo obliga a restablecer la situación anterior del delito y al pago de los daños y perjuicios causados. Este resarcimiento se explica en dos perspectivas: la primera cuando se trata de la víctima/ofendido del delito y la segunda, como consecuencia de los daños sufridos por violación de derechos humanos causada por el abuso del poder dentro del proceso penal.

Antes de ocuparse de ellas es importante referir que el vocablo daño significa: deterioro, menoscabo, destrucción, ofensa o dolor que se provoca en la persona, en las cosas y en los valores morales o sociales. El daño suele clasificarse en:

a) *Daño Moral*. Cuyo origen se encuentra en las normas morales, consiste en causar dolor, angustia, aflicción física o espiritual y en general, todo padecimiento infringido a la víctima. En cuanto a su naturaleza jurídica se dice que es totalmente subjetivo, es decir, depende absolutamente del grado de reacción que pudiera ocasionar al sujeto en cuanto al estado psicológico en que se encuentra, lo cual se traduce en el dolor, la angustia, aflicción física o espiritual de la víctima su honor, reputación, decoro vida privada, aspecto físico; que modifican el desarrollo de su personalidad pero sobre todo en la consideración de sí misma que tiene la sociedad, sin olvidar la capacidad de entender, querer o sentir, misma que se encuentra anímicamente perjudicada.

En el ámbito jurídico este tipo de daño infringe a la dignidad de la persona física o moral. Es indeterminado, pues no tiene un equivalente económico o material exacto ya que afecta bienes o derechos intangibles; debido a esa subjetividad, su determinación será en función del criterio y consideración del juez con relación a la gravedad o peligro del bien jurídico afectado por el sujeto activo del delito (Mendoza Martínez, 2014).

b) *Daño material*. Se refiere al menoscabo pecuniario al patrimonio del pasivo de un delito. Debido a la facilidad con que las pérdidas materiales y económicas son posibles de cuantificar y son de las que generalmente se ocupa el juzgador, a diferencia del daño moral, éste sí es posible valorarse objetivamente, por lo que la reparación o restitución no tiene correspondencia con ningún criterio moralista o de carácter subjetivo difícil de resarcir. Además, este daño debe imputarse al agresor para que nazca la obligación de repararlo.

c) *Daño físico*. Es cualquier *acto intencional* que cause afectación a la integridad física de otro a través del empleo de objetos, armas o sustancias con la finalidad de lograr el sometimiento y control de esa persona. Esta forma es comúnmente se identifica como violencia física y puede manifestarse a través de golpes, rasguños, patadas, puñetazos, etcétera.

En cuanto a la reparación del daño causado por el delito, es exigible por la víctima, el o la cónyuge, la concubina o concubinario, el conviviente, los parientes por consanguinidad en línea recta ascendente o descendente sin limitación de grado, por afinidad civil, o cualquier otra persona que tenga relación afectiva con la víctima, calidad que se obtiene, por ser las personas que resienten directa o indirectamente la afectación producida por el delito, como se explica en el apartado 1, *in fine*.

¿Quién tiene la responsabilidad de cubrir el monto de dicha reparación? Para aproximarse a la respuesta, es importante esclarecer que responsabilidad es la capacidad de una persona para responder sobre los hechos propios, lo cual no siempre es una regla.

En doctrina, el término significa la sujeción de una persona que vulnera un deber de conducta impuesto en interés de otro sujeto a la obligación de reparar el daño producido.

En la perspectiva dogmática, se usa en una muy variada gama de acepciones que estará en función de la naturaleza de la obligación y las aplicables en este caso se identifican con responsabilidad penal, civil, penal y administrativa.

Las reformas al Artículo 20, de la Constitución Federal a las que se hace referencia con anterioridad, son unánimes al establecer que la ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño y que el Ministerio Público está obligado a solicitarla, sin menoscabo de que, la víctima u ofendido pueda solicitarla directamente. (CPEUM, 2023)

El juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria. En dicho fallo, con base en las pruebas desahogadas e incorporadas en la audiencia de juicio, atendiendo al menoscabo del bien protegido, fijará el monto de la reparación del daño, si no se pronunciara sobre éste, deja la *litis* abierta para debatirse en la audiencia de reparación del daño, con base en la acusación.

El importe de la reparación del daño es preferente respecto a la multa y se cubrirá primero que cualquiera otra de las obligaciones personales que hubieren contraído por el sentenciado con anterioridad a la realización del delito. Con las excepciones que marca la ley:

I. La restitución en los derechos de guarda y custodia del menor o incapaz, tratándose del delito de sustracción o retención de menores o incapaces;

II. La indemnización del daño material y moral causado, incluyendo el pago de los tratamientos que sean necesarios para la recuperación de la salud física y mental de la víctima.

III. El pago de gastos e intereses legales; y

IV. Tratándose de delitos que afecten la vida y la integridad corporal, el monto de la reparación del daño no podrá ser menor del que resulte aplicándose las disposiciones relativas de la Ley Federal del Trabajo.

V. En los casos de delitos contra la libertad y seguridad sexual, violencia familiar, violencia de género y lesiones que sean con violencia de género, así como el de feminicidio, la reparación incluirá:

a) Las hipótesis contenidas en las fracciones anteriores;

b) El restablecimiento de su dignidad, mediante disculpa pública, a través de los mecanismos que señale la autoridad judicial;

c) La reparación por la afectación en su entorno laboral, educativo, comunitario, y psicológico, a fin de lograr su restablecimiento; ante la imposibilidad de éste, la indemnización correspondiente, en los términos de la fracción VIII del artículo 11 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. (CPPEV, 2014)

La indemnización a que se refiere el párrafo anterior se cuantificará con base en diversos factores como la pérdida del empleo, la inasistencia a las jornadas laborales, la necesidad de cambio de plantel educativo o inasistencia a éste, el cambio de domicilio, la pérdida de instrumentos de trabajo y demás datos relevantes que permitan realizar la cuantificación correspondiente; y

d) El pago de los gastos indispensables para su subsistencia y, si los hubiere, de los hijos e hijas menores de edad o discapacitados, cuando como consecuencia del delito sufrido se haya visto imposibilitada para desarrollarse en el ámbito laboral; lo anterior, por el tiempo que determine la autoridad judicial, atendiendo a su grado de estudios, edad y estado de salud.

El incumplimiento de las obligaciones anteriores, implica impunidad, que el Estado debe combatir por todos los medios legales disponibles, ya que "la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y sus familiares." Responsabilidad que se extiende a las acciones de actores no estatales, terceros y particulares. (Corte Interamericana de Derechos Humanos [CorteIDH], 2007, párr. 27 y 28).

La ejecución y cumplimiento de la sentencia queda a cargo del Juez de Ejecución, tratándose de aquellos casos en que la sentencia no contenga el monto de la reparación del daño, el juzgador determinará el monto a cubrir e iniciará el procedimiento de liquidación conforme a lo dispuesto por esta Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP) y el CNPP.

La víctima incoará el procedimiento relacionado con la reparación del daño cuando no se ejecute o exista algún inconveniente en la ejecución, así lo disponen los artículos 120 y 121, Fracc. VI, de la Ley Nacional ya citada en los siguientes términos:

...VI. La víctima y su asesor jurídico, cuando el debate esté relacionado con la reparación del daño y cuando se afecte de manera directa o indirecta su derecho al esclarecimiento de los hechos y a la justicia.

- a) La restitución de la cosa obtenida por el delito, y si esto fuere posible, el pago del precio de esta; y
- b) La indemnización del daño material y moral causado a la víctima y a su familia. (Ley Nacional de ejecución Penal [LNEP], 2016)

La LNEP da competencia a los Jueces de Ejecución para sustanciar y resolver los incidentes que se promuevan para lograr el cumplimiento del pago de la reparación del daño, así como los demás que se promuevan con motivo de la ejecución de sanciones penales (LNEP, Arts. 24 y 25, Fracc. IV).

Dado que la reparación del daño tiene el carácter de pena pública, lo cual deviene de su inclusión en la sentencia, cuando lo reclama el ofendido directamente o por conducto de su representante legal y cuando se formula reclamación a una persona distinta al inculpado podrá hacerlo durante el proceso penal o bien en un juzgado civil, ya que la comisión del delito, además de producir un daño privado o lesión a los bienes jurídicos particulares o colectivos se producen lesiones que derivan del hecho principal, debido al carácter de las mismas generan al individuo trasgresor sanciones que nuestro ordenamiento jurídico cataloga como responsabilidades civiles, las cuales se encuentran tipificadas en el Código Penal y de manera supletoria en el Código Civil.

Tratándose de víctimas de violaciones de derechos humanos derivados del abuso de poder y el agente sea servidor público en el ejercicio de sus funciones o atribuciones o un particular que ejerza funciones públicas, instigado o autorizado, explícita o implícitamente por otro servidor público, también tiene el derecho de obtener la reparación del daño. Esto es, que la persona que realizó el acto delictivo le restituya el derecho violado.

La Constitución General de la República en el artículo 108, establece el catálogo de servidores públicos de alto rango, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. En torno al ámbito del derecho penal, el artículo 332, párrafo primero, del Código Penal para el Estado de Veracruz (CPEV), el Servidor Público es toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en los Poderes Públicos, en los organismos autónomos de Estado o en la Administración Pública Estatal o Municipal (CPEV, 2022). La responsabilidad subsidiaria de reparar el daño en el caso específico de servidores públicos requiere primero conocer que explicar quién tiene este carácter y cuándo incurre en responsabilidad penal.

En cuanto a la obligación, el legislador veracruzano establece una forma efectiva de salvaguardar el derecho de las víctimas u ofendidos a la reparación del daño sufrido al disponer:

Art. 59 (...)

Están obligados a reparar el daño, además del responsable del delito (...)

VII. El Estado y los Municipios quedarán obligados solidariamente con sus servidores públicos, por los delitos que éstos cometan con motivo o en el desempeño de sus funciones, quedando a salvo los derechos de aquello. (CPEV, 2022)

Cuando se trate de daño material y moral, incluye el pago de los tratamientos que sean necesarios para la recuperación de la salud física y mental de la víctima. En los casos de delitos contra la libertad y seguridad sexual y de violencia familiar, además comprende el pago de los alimentos de la mujer y del hijo. En caso de reparación del daño moral, la indemnización será fijada tomando en consideración las características del delito, las posibilidades económicas del obligado, la lesión moral que sufrió la víctima, el resultado de la mediación si la hubiere y las circunstancias personales de aquella, tales como: su educación, su prestigio cultural y social, sensibilidad, afectos y cuanto más sea factible de ser tomado en cuenta para la valoración del daño.

A lo anterior se suma el criterio de la CorteIDH en la sentencia del caso "GARCÍA RODRÍGUEZ Y OTROS VS. MÉXICO", que en parte relativa del punto 309, dice que para efectos de reparación integral del daño a la víctima de Derechos Humanos se otorguen:

"...indemnizaciones compensatorias -pecuniaria y de satisfacción-, que incluyan el resarcimiento material e inmaterial ocasionado como consecuencia de las violaciones declaradas, así como las medidas de rehabilitación con tratamiento de salud física o mental a las víctimas del caso..." (caso García Rodríguez y otros vs. México, 2023, párr. 310)

En cuanto a las providencias precautorias, si bien tienen como objetivo principal asegurar la reparación del daño y su duración máxima al igual que las medidas de protección previstas en el precepto 138 y 139 del CNPP:

(...) la víctima, el ofendido o el Ministerio Público, podrán solicitar (...) las siguientes: I. El embargo de bienes, y II. La inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren dentro del sistema financiero [entre otras]. [Que podrán] decretar[se] (...) siempre [que] de los datos de prueba expuestos por el Ministerio Público y la víctima u ofendido, se desprenda la posible reparación del daño y la probabilidad de que el imputado será responsable (...).

[Esta] podrá revisarse, modificarse, sustituirse o cancelarse a petición del imputado o de terceros interesados, debiendo escuchar a la víctima u ofendido y al Ministerio Público.

[Y] serán canceladas si el imputado garantiza o paga la reparación del daño; si fueron decretadas antes de la audiencia inicial y el Ministerio Público no las promueve, o no solicita orden de aprehensión en el término que señala este Código; si se declara fundada la solicitud de cancelación de embargo planteada por la persona en contra de la cual se decretó o de un tercero, o si se dicta sentencia absolutoria, se decreta el sobreseimiento o se absuelve de la reparación del daño. La providencia precautoria se hará efectiva a favor de la víctima u ofendido cuando la sentencia que condene a reparar el daño cause ejecutoria. (CNPP, 2023, art. 138)

Conclusión

Con el surgimiento del movimiento victimológico los estudios científicos sobre la pareja criminal ya no se limitaron al victimario, ni a las repercusiones de su acción, pues el vocablo víctima incluye a personas que cooperan o inician la acción delictiva, así como aquellas que no tuvieron posibilidad alguna de desviar dicha acción o enterarse de la misma; reconociendo que tiene una posición más activa capaz de contribuir a la génesis y dinámica del delito.

En el actual sistema penal la víctima tiene derechos y la capacidad para participar en todo procedimiento e incluso incoar el juicio especial penal por acción particular haciendo de lado al Ministerio Público, que a nivel constitucional es una de las piezas clave del procedimiento penal del fuero común, federal y militar; independientemente de que tiene la atribución principal de persecución del delito y el ejercicio de la acción en investigación no judicializada y en la investigación judicializada.

Las limitaciones impuestas a los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial: tratándose de delitos perseguibles por querrela, delitos cuya penalidad sea alternativa, distinta a la privativa de la libertad o cuya punibilidad máxima no exceda de tres años de prisión y cuente con datos que permitan establecer que se ha cometido el hecho y exista probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión; a lo que debe sumarse que aún se encuentran limitados para llevar a cabo actos de investigación que requieran autorización del Juez de Control, pues la ley dispone que solo pueden solicitarse a través del Fiscal de investigación.

Es notable el desarrollo de la victimología y el avance de los derechos constitucionales y legales que corresponden a la víctima, entre ellos la reparación del daño causado por lesión

o puesta en peligro de bienes jurídicos tutelados por la vía penal, la modalidad de los juicios orales ha simplificado los trámites y las posibilidades de reparar el daño causado a la víctima del delito.

No obstante, aún hace falta una política de prevención social o victimal dirigida a la población en general o a segmentos poblacionales específicos mediante programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, difusión masiva de mensajes, consejos, alertas, alarmas y todo tipo de propósitos que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.

Fuentes de consulta

Caso García Rodríguez y otro vs. México (2023). Corte Interamericana de Derechos Humanos. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 25 de enero. Serie C. Núm. 482. Recuperado de https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_482_esp.pdf

Código Nacional de Procedimientos Penales. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP.pdf>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Código de Procedimientos Penales para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Recuperado de [https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/PROCPENALES\(590\)180714.pdf](https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/PROCPENALES(590)180714.pdf)

Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave. Recuperado de <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CPENAL28022022.pdf>

Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder (1985). CNDH. Adoptada por la Asamblea General de la ONU, mediante Resolución 40/34 del 29 noviembre. (Decimocuarta reimpresión de la primera edición: septiembre de 2022). México. Recuperado de https://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Declaracion_Principios_Fundamentales_Justicia.pdf.

Decreto por el que se declaran reformadas, adicionadas y derogadas diversas disposiciones del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (septiembre 21, 2000). Diario Oficial de la Federación.

Decreto por el que se reforman los artículos 14,19,20 y 119 y se deroga la fracción XVIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (septiembre 3, 1993). Diario Oficial de la Federación.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (junio 18, 2008). Diario Oficial de la Federación.

Diccionario Jurídico. (2006). Madrid, Espasa Calpe.

Drapkin, I. (1980). Derechos de las víctimas. En *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Tomo 33(2), 367-386. Madrid.

INEGI. (2022). Encuesta Nacional de victimización y percepción sobre Seguridad Pública. México. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2022/>

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave. (16 de junio de 2016/14 de agosto de 2006). Gaceta Oficial del Gobierno del Estado.

Ley General de Víctimas. (9 de enero, 2013). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Diario Oficial de la Federación. Última reforma abril 25, 2023. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>

Ley Nacional de Ejecución Penal. (16 de junio, 2016). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP.pdf>

Mendoza Martínez, L. A. (2014). Daño moral y su reparación. En Flores Ávalos, E. L. (Coord. Ed.), *La acción civil del daño moral*, pp. 51-120. México: IIJ-UNAM.

Narváez, M. (2003). *Procedimiento abreviado*. Ecuador: Librería Jurídica Cevallos.

Pérez Loyo, E. (2018). *Acción penal por particular*. México: Editorial Flores.

Rodríguez Manzanera, L. (2005). *Victimología*. México: Editorial Porrúa.

Villarreal Sotelo, K. (2008). *Principios de Victimología: Para la Reforma Constitucional Penal Mexicana*. México: Editorial Oxford University Press.

Yebra Núñez, R. (2002). *Victimización secundaria*. México: Ángel Editor.

Minería marina: Análisis Legal y Ambiental de los horizontes en su regulación

Recibido 02 agosto 2023-Aceptado 03 noviembre 2023

Ángel Iván González Rodríguez*
Xalapa-Veracruz, México
aigr_10@outlook.com

RESUMEN: El incremento en la demanda mundial de minerales y metales ha llevado a explorar nuevas zonas de extracción, y una de ellas es el fondo marino. Sin embargo, esta actividad plantea serias preocupaciones medioambientales y la necesidad imperante de reglamentarla de manera rigurosa.

La minería marina implica la extracción de minerales valiosos, como el manganeso, níquel, cobre, cobalto, hierro, plata y oro de las profundidades oceánicas. Aunque se vislumbran beneficios económicos y oportunidades de desarrollo, es fundamental establecer una regulación efectiva para mitigar los posibles impactos negativos.

La biodiversidad marina es extraordinariamente rica y diversa, albergando ecosistemas frágiles y especies únicas. La explotación minera en estas

ABSTRACT: The necessity of minerals has increased, and new zones of extraction have been explored, like the seabed. This activity generates environmental issues and the necessity to set a hard regulation.

Seabed mining means the extraction of high-value minerals such as manganese, nickel, copper, cobalt, iron, silver, and gold from the seabed. Certain economic benefits and development opportunities could be obtained, it is crucial to establish an effective regulation to mitigate potential negative impacts.

Marine biodiversity is so rich and diverse, shelving fragile environments and unique species. Seabed mining in these areas could cause irreversible damage, such as habitat destruction, alteration of the food chain, and the extinction of vulnerable species.

* Licenciado en Derecho y Maestro en Derechos Humanos y Justicia Constitucional por la Universidad Veracruzana. Ha participado en dos audiencias de opiniones consultivas ante Corte Interamericana de Derechos Humanos, actualmente abogado litigante.

áreas podría causar daños irreversibles, como la destrucción de hábitats, la alteración de cadenas alimenticias y la extinción de especies vulnerables.

Para salvaguardar los océanos, es fundamental establecer una regulación internacional sólida que garantice una evaluación ambiental exhaustiva y transparente antes de permitir cualquier actividad minera en el fondo marino. Esta regulación debe incluir la protección de áreas sensibles y mayor creación de reservas marinas donde la minería esté prohibida.

Además, es crucial promover la investigación científica independiente para evaluar los impactos potenciales y desarrollar tecnologías más limpias y sostenibles para la minería marina.

Palabras clave: Minería marina, Reglamentación, Hábitat marino, Biodiversidad marina, Derecho del Mar.

To safeguard the oceans, setting an international hard regulation is fundamental, which warrants an exhaustive, transparent environmental evaluation before allowing any kind of mining activity in the seabed. That regulation should include the protection of sensitive areas and more creation of marine reserves where seabed mining will be banned.

It is crucial to promote scientific research to evaluate potential impacts and develop clean and sustainable technologies for seabed mining.

Keywords: Seabed mining, Regulation, Marine habitat, Marine biodiversity, Law of the Sea.

SUMARIO: Introducción, 1. Proyectos de Reglamento del Contrato de Licencia para la Explotación de Minerales en la Zona, 2. Los espacios marinos, 3. La Asamblea, 4. El Consejo, 5. La Secretaría, 6. La Empresa, 7. Minerales que se pueden extraer del fondo marino, 8. Biodiversidad del fondo marino, 9. Problemas que pueden ser ocasionados por la minería marina, 10. Necesidad de reglamentar, 11. Reservas marinas, 12. Tribunal Internacional del Derecho del Mar, 13. Objetivo 14 Agenda 2030, Conclusiones, Fuentes de Consulta.

Introducción

La minería en el fondo del mar representa una actividad emergente que plantea desafíos ambientales y legales involucrando la exploración y explotación de recursos valiosos en las profundidades oceánicas. Este estudio se centra en analizar la sostenibilidad, los desafíos regulatorios y los impactos ambientales de dicha actividad, empleando un análisis de la Convención de las Naciones Unidas Sobre el Derecho del Mar para comprender la complejidad del interés extractivo, además se sustenta en el estado del arte de la regulación

de la minería marina, haciendo uso de una amplia gama de fuentes provenientes de revistas científicas y documentos especializados en la materia.

Además, se examinan la problemática ambiental asociada con la explotación, como la afectación a la biodiversidad, la alteración climática y la destrucción de recursos desconocidos y sensibles. El artículo se estructura en secciones que exploran los elementos clave de la regulación internacional vigente, los impactos de la minería marina en la biodiversidad y el medio ambiente, así como los desafíos en la implementación de medidas efectivas de protección marina.

Delineando los órganos rectores integrantes de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos: la Asamblea, el Consejo y la Secretaría, así como el papel fundamental desempeñado por la Empresa en la ejecución de las actividades de investigación, exploración y extractivas en asociación con los Estados Parte y la Autoridad. La regulación y supervisión de estas actividades es crucial, abordar cuestiones como la distribución equitativa de beneficios y la protección del medio marino.

Se mencionan la necesidad de establecer nuevas reservas marinas para proteger estos hábitats únicos, así como las competencias y limitaciones del Tribunal Internacional del Derecho del Mar en la resolución de disputas relacionadas con la minería en el fondo marino.

El artículo subraya la importancia de abordar vacíos regulatorios y la necesidad de proteger el entorno marino, considerando no solo los desafíos legales, sino también el papel crítico que desempeñan las regulaciones en la conservación y protección de estos ecosistemas submarinos. Se realiza un estudio los mecanismos regulatorios actuales y su efectividad en la protección del medio marino durante la actividad de minería en aguas profundas. Asimismo, se busca identificar las posibles lagunas y áreas de mejora en la legislación internacional, con el fin de proponer recomendaciones que promuevan una operación más responsable y sostenible en la explotación de los recursos marinos.

1. Proyectos de Reglamento del Contrato de Licencia para la Explotación de Minerales en la Zona

La Asamblea del Consejo Internacional de la Autoridad de los Fondos Marinos, radica en la ciudad de Kingston, Jamaica. Desde el año 2016, durante la sesión anual del Consejo, el secretario ha presentado ante la Asamblea, órgano encargado de regular la exploración y explotación de los recursos minerales en el lecho marino, proyectos de reglamentación de Contratos de Licencias para la Explotación de Minerales en la Zona. Los documentos presentados de 2016 a 2018 consistieron en borradores y a partir de 2019 han sido adaptaciones sobre los borradores de proyectos de reglamentación:

ISBA/23/LTC/CRP.3 2017;

ISBA/24/LTCAVP. 1 2018;

ISBA' 24/LTC/WP.1 2018;
ISBA/25/C/18 2019;
ISBA/26/C/CRP.1 2019. (Dingwall, 2021: 119)

En los proyectos de reglamentación, se establecen las condiciones y requisitos para obtener una licencia de exploración y explotación de minerales en la Zona Internacional de los Fondos Marinos. Con el objetivo de establecer un marco normativo para regular esas actividades en la Zona, con la finalidad de garantizar una explotación responsable y sostenible con los recursos de suelo marino. Se abordan diversos aspectos, como los relacionados con los derechos y obligaciones de los titulares de las licencias de explotación, los procedimientos para su obtención, la renovación de las licencias, las normas de protección ambiental, las obligaciones financieras, los métodos de extracción y transporte de los recursos obtenidos de la actividad minera en las aguas profundas.

El embajador de Malta ante la primera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Arvid Pardo, enfatizó en un discurso ante este Organismo, "el lecho de los océanos, los fondos marinos y su subsuelo fuera de las jurisdicciones nacionales, se consideraran patrimonio común de la humanidad y, por tanto, no fueran susceptibles de apropiación nacional" (Moreno, 2012: 19), en la misma ponencia, promovió la creación de un reglamento internacional de actividades en estas zonas para evitar que los países con mayor avance tecnológico establezcan asentamientos en el lecho marino en perjuicio de los países en desarrollo.

La Declaración de Principios que Regulan los Fondos Marinos, y Subsuelo Fuera de los Límites de la Jurisdicción Nacional, fue aprobada en 1970 por la Asamblea General en la resolución 2749 (XXV) (Lodge, 2017), en la cual se establece que el fondo marino debe ser utilizado exclusivamente para fines pacíficos. Siguiendo el consejo de Pardo, la Asamblea General determinó a los recursos de los fondos marinos como patrimonio común de la humanidad y que estos solo se podrían utilizar en beneficio de esta, estableciendo a su vez un mecanismo internacional para garantizar esa disposición.

En la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, se crean tres instituciones clave relacionadas con el Derecho del Mar: La Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, la Comisión de Límites de la Plataforma Continental y el Tribunal Internacional del Derecho del Mar.

Dentro del artículo 155 de la Convención se establece a la Autoridad como una organización internacional autónoma, que se compondrá por los Estados Miembros que hayan ratificado la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982, que a la fecha han sido 169 (United Nations, 2013). De acuerdo con el artículo 153 de la Convención, la autoridad tiene el monopolio de esas actividades en la Zona. La cual comprende cerca del cincuenta por ciento de la superficie de la tierra (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2021: 3)

Conforme al artículo 145, la Autoridad, es el organismo responsable de regular y supervisar las actividades relacionadas con la explotación de los recursos en los fondos, teniendo el mandato de garantizar la protección y preservación del medio marino y los recursos naturales de la Zona. El hecho de que ninguna parte de la Zona pueda ser explotada sin permiso de la Autoridad, garantiza que los impactos ambientales de la explotación minera de los fondos marinos sean vigilados y controlados por un organismo internacional, lo que contribuye a la protección del medio marino. Esto se encuentra en consonancia con los principios y disposiciones establecidos en la Convención.

Los Estados que realicen actividades de explotación en la Zona están obligados a tomar todas las medidas necesarias para prevenir, proteger, reducir, preservar y controlar la contaminación y otros impactos a fin de evitar efectos perjudiciales significativos que puedan surgir como resultado de dicha explotación, como se establece en el artículo 194 de la Convención. Siguiendo las disposiciones indicadas por la Autoridad que incluyen la protección ambiental, para regular las actividades de exploración.

Es importante destacar que la Convención también reconoce la importancia de la investigación científica para comprender mejor los posibles efectos de la explotación minera de los fondos marinos. Según el artículo 143, la investigación científica marina en la Zona debe ser pacífica y beneficiosa para la humanidad. La Autoridad es responsable de promover y coordinar estas investigaciones, mientras que los Estados Parte se comprometen a cooperar y fortalecer la capacidad de investigación de los Estados en desarrollo. Además, establecen la importancia de difundir los resultados de la investigación.

Dentro del régimen jurídico establecido por la Convención, se consideran aspectos tecnológicos, financieros y ambientales. La Autoridad tiene la responsabilidad de tutelarlos dentro del marco legal asegurando la eficiencia, la seguridad y la protección ambiental en estas actividades, al mismo tiempo que establece principios de equidad en la distribución de los beneficios económicos generados.

En lo que respecta a la tecnología, la Convención reconoce que el equipo de extracción puede variar según el tipo de yacimiento mineral. Sin embargo, el concepto básico y la metodología de extracción son similares. En términos generales, se utilizan vehículos colectores que entran en contacto con el fondo marino para recoger los depósitos minerales. Esta etapa de recolección se lleva a cabo de acuerdo con las regulaciones establecidas por la Autoridad, que tiene como objetivo garantizar la eficiencia y la seguridad de las operaciones de extracción.

Desde el punto de vista financiero, la Convención establece un régimen de beneficios económicos para los Estados y la humanidad en su conjunto.

Según el principio de "humanidad común" (artículo 136), los recursos minerales de los fondos marinos son considerados un patrimonio común de la humanidad, y los beneficios económicos generados por su explotación deben ser distribuidos de manera equitativa y justa. La Autoridad tiene la responsabilidad de establecer los términos y condiciones para

la distribución de estos beneficios, lo que implica un enfoque transparente y equitativo para garantizar que los Estados en desarrollo también se beneficien de manera justa.

Según lo establecido en “El Desarrollo de un Régimen de Pagos para las Actividades de Minería en Aguas Profundas en la Zona a través de la Participación de las Partes Interesadas” (Van Nijen et al., 2019: 5). El régimen financiero para la minería en aguas profundas consta de dos componentes. El primero implica que los contratistas, paguen parte de las ganancias financieras a cambio de la extracción de minerales en aguas profundas en la Zona. El segundo componente es un mecanismo para distribuir de manera equitativa los beneficios económicos, incluidos los ingresos recaudados por la Autoridad de los contratistas bajo el régimen de pagos. “La compensación total para la humanidad, con un 2 % y luego el 6 % de regalías durante los 30 años del contrato” (Deep Sea Conservation Coalition, 2022), esos porcentajes son establecidos por acuerdo de la Autoridad y esa suma que se otorgará a cada Estado parte de la Convención.

2. Los espacios marinos

Un concepto básico que debe ser tomado en cuenta antes de comenzar este desarrollo, son las medidas ya que la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, se encuentra establecida bajo el Sistema Anglosajón de Unidades, por lo que la medida que en este caso es importante tener en cuenta es la de la milla náutica la cual acorde al *Diccionario de Cartografía* (Besalú, 2012: 112) equivale a 1852 metros.

Hecha la acotación anterior dentro de la Convención en su artículo 3 se menciona que la anchura del mar territorial, equivaldrá a doce millas náuticas medidas a partir de la línea de baja mar, la cual es definida como “Fin o término del reflujo del mar” (Real Academia Española, 2022), entendido como el punto más bajo que toca el agua del mar en su movimiento descendente durante una marea. La parte de bajamar también es referenciada como línea base para efectos de la Convención.

Adentrándose en las anchuras marinas terminadas las doce millas náuticas de mar territorial dentro de las cuales el Estado costero tendrá plena soberanía y jurisdicción, se miden otras doce millas náuticas, ese espacio se conocerá como Zona Contigua dentro de la cual el artículo 33 de la Convención menciona que el Estado tendrá que tomar medidas de fiscalización para evitar que dentro de ese espacio sean infringidas su legislación interna, así como la legislación internacional. Y en su caso sancionarlas.

Más allá de la Zona Contigua y hasta las 200 millas náuticas contadas a partir de la Línea base se comprende la Zona Económica Exclusiva del Estado costero, área sobre la cual se menciona en el apartado relativo de la Convención que el Estado costero tendrá derechos exclusivos sobre los recursos económicos y las actividades, como la pesca, la generación de energía a partir del agua, el viento u otras fuentes naturales, la investigación científica, así como la explotación de recursos minerales y otros recursos vivos o no vivos. Siendo

responsable de la gestión y regulación de las actividades dentro de esta zona. Terminando esas 200 millas náuticas, comienza lo que se conoce como altamar o aguas internacionales.

Altamar está abierta a todos los Estados, tengan litoral o no. La libertad de altamar se ejercerá en las condiciones fijadas por la Convención y por las otras normas de derecho internacional según lo establece el artículo 87.

Es dentro de lo que se conoce como altamar (aguas internacionales) es donde se encuentra nuestro objeto de estudio, al ser la Zona y sus recursos patrimonio común de la humanidad, nadie puede ejercer jurisdicción sobre la zona, la cual es administrada en común acuerdo de los miembros por la Autoridad, ante quien se tiene que solicitar los permisos para realizar cualquier tipo de actividad, con previo aval del Consejo Técnico y Jurídico.

Ahora con respecto a la profundidad, la cual es muy variante dependiendo de la orografía marina, A partir de los 200 metros de profundidad, "se define tradicionalmente como la frontera con el mar profundo. La fauna que vive abajo de ese límite es considerada como especie de aguas profundas" (Bezaury-Creel et al., 2011: 2). El fondo marino, también llamado lecho marino, al cubrir el agua el setenta y un por ciento de la superficie terrestre (Santillán, 2018) está integrado por millones de kilómetros cuadrados convirtiéndose a su vez en el medio terrestre más grande para la vida, el cual a ser un entorno terrestre entonces también, "está formado por cordilleras, mesetas, picos volcánicos, cañones y vastas llanuras abisales" (Lodge, 2017).

Dentro de la Convención no se encuentran establecidos los límites geográficos de la Zona, por lo que es necesario que esta sea delimitada y decidir si todo el fondo del área que es conocida como altamar será regido por el derecho de la Zona o solo una parte de esta, por lo que ahora se puede afirmar que todo que la Zona es todo lo que se encuentra al fondo de las llamadas aguas internacionales.

La Autoridad es la organización por conducto de la cual los Estados Parte organizarán y controlarán las actividades en la Zona de conformidad con el artículo 157, con miras a la administración de los recursos de la Zona. La Autoridad se divide en tres órganos principales: la Asamblea, el Consejo y la Secretaría. Siendo la Asamblea es la autoridad suprema en esta organización.

3. La Asamblea

Según el artículo 159 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, la Asamblea estará integrada por todos los miembros de la Autoridad. Cada miembro de la Autoridad tendrá un representante en la Asamblea, quien podrá ser acompañado por suplentes y asesores.

La Asamblea es considerada el órgano supremo de la Autoridad, ya que está compuesta por todos los miembros de la organización. De acuerdo con el artículo 160 de la Convención,

la Asamblea tiene la facultad de establecer, de conformidad con la Convención, la política general de la Autoridad en relación con todas las cuestiones de su competencia.

En el contexto de la distribución de beneficios financieros y otros beneficios económicos obtenidos de las actividades en la Zona, la Asamblea tiene la autoridad para examinar y aprobar, por recomendación del Consejo, las normas, reglamentos y procedimientos relacionados con la distribución equitativa de dichos beneficios. Esto incluye los pagos y contribuciones que deben realizarse con relación a la explotación de los recursos minerales en los fondos marinos.

4. El Consejo

Según el artículo 161 de la Convención, el Consejo estará compuesto por 36 miembros de la Autoridad que serán elegidos por la Asamblea. El Consejo se considera el órgano ejecutivo de la Autoridad y tiene la facultad de establecer, en concordancia con la Convención y la política general establecida por la Asamblea, la política específica que seguirá la Autoridad en relación con cualquier asunto de su competencia, tal como se indica en el artículo 162.

Dentro del Consejo, se encuentra la Comisión Jurídica y Técnica, la cual se compone por la cantidad de miembros determinados por la propia Autoridad Internacional de los Fondos Marinos a través de sus reglas y procedimientos internos, sus integrantes deben de poseer las calificaciones apropiadas en áreas relacionadas con la exploración, explotación y tratamiento de minerales, oceanología, oceanografía, protección del medio marino, así como asuntos económicos y jurídicos relacionados con la minería marina y otras áreas afines, según se menciona en el artículo 165.

La Comisión Jurídica y Técnica tiene diversas funciones y responsabilidades, entre las que se incluyen:

- Examinar los planes de trabajo oficiales presentados por escrito y relacionados con las actividades en la Zona, y realizar recomendaciones adecuadas al Consejo de acuerdo con el punto 3 del artículo 153;
- Realizar recomendaciones al Consejo respecto al establecimiento de un programa de vigilancia que observe, mida, evalúe y analice periódicamente, mediante métodos científicos reconocidos, los riesgos o consecuencias de las actividades en la Zona en relación con la contaminación del medio marino. Además, asegurará que la reglamentación vigente sea adecuada y se cumpla, y coordinará la implementación del programa de vigilancia una vez aprobado por el Consejo;
- Recomendar al Consejo que inicie procedimientos en nombre de la Autoridad ante la Sala de Controversias de los Fondos Marinos, de acuerdo con los procedimientos establecidos en la Parte correspondiente de la Convención, especialmente teniendo en cuenta el artículo 187;

- Hacer recomendaciones al Consejo sobre las medidas que deben tomarse después de que la Sala de Controversias de los Fondos Marinos haya emitido un fallo en los procedimientos iniciados.

5. La Secretaría

Según el artículo 166 de la Convención, el Secretario General será el funcionario con el más alto nivel administrativo de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos. El Secretario General actuará en esa capacidad en todas las sesiones de la Asamblea, el Consejo y cualquier órgano subsidiario de la Autoridad.

Además de su papel en las sesiones de los órganos de la Autoridad, el Secretario General también desempeña otras funciones administrativas destinadas a garantizar el buen funcionamiento y la implementación efectiva de las decisiones tomadas por la Autoridad además de las asignadas por la Convención, como lo son; Supervisar la administración y el personal de la Secretaría de la Autoridad; preparar el presupuesto de la Autoridad y presentar informes financieros; convocar a reuniones de la Asamblea y el Consejo; preparar un informe anual sobre las actividades de la Autoridad, así como coordinar la cooperación con la Organización de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en caso de ser necesaria.

Siendo estos los tres órganos más importantes de la Autoridad Internacional del Fondo Marino que tienen que ver con la autorización, supervisión y protección del Fondo Marino ante la realización de actividad minera en la Zona, falta por explicar a un elemento más, que es sobre quien actúa la estructura anteriormente explicada, la empresa.

6. La Empresa

Las actividades en la Zona serán organizadas, realizadas y controladas por la Autoridad en nombre de toda la humanidad como ya se ha desarrollado. Las actividades en la Zona serán realizadas tal como se dispone en el artículo 152.2: Por la Empresa y en asociación entre la autoridad y Estados Parte. Las actividades en la Zona se realizarán acorde a un plan de trabajo oficial escrito, preparado con arreglo al Anexo III de la Convención y aprobado este por el Consejo tras su examen por la Comisión Jurídica y Técnica.

La participación de la Empresa en la extracción de minerales del fondo marino se rige por los términos y condiciones establecidos en los contratos otorgados por la Autoridad. Estos contratos contienen disposiciones que garantizan la protección del medio ambiente marino y la equidad en la distribución de beneficios. Algunos aspectos clave relacionados con la actividad de la Empresa son:

- Licencias y autorizaciones: La Empresa debe obtener una licencia o autorización de la Autoridad para llevar a cabo actividades de exploración y explotación en la Zona. Estas

licencias pueden ser otorgadas por períodos de tiempo específicos y están sujetas a requisitos técnicos y financieros;

- Evaluación de impacto ambiental: Antes de llevar a cabo cualquier actividad de extracción de minerales, la Empresa debe realizar una evaluación de impacto ambiental. Esta evaluación tiene como objetivo identificar y evaluar los posibles efectos de la actividad en el medio ambiente marino y proponer medidas de mitigación adecuadas;

- Protección del medio ambiente marino: La Empresa está obligada a tomar medidas para evitar, reducir y controlar los impactos negativos en el medio ambiente marino. Esto incluye la adopción de prácticas de extracción que minimicen la destrucción de organismos vivos, la protección de hábitats sensibles y la prevención de la contaminación del agua y del sedimento marino;

- Transferencia de tecnología: La Empresa tiene la responsabilidad de transferir tecnología y conocimientos a los Estados en desarrollo que participen en la actividad de extracción de minerales del fondo marino. Esto busca promover la capacidad tecnológica y científica de estos Estados y garantizar una participación equitativa en los beneficios económicos generados;

- Distribución equitativa de beneficios: La Convención establece que los beneficios financieros y otros beneficios económicos obtenidos de las actividades en la Zona deben distribuirse de manera equitativa. La Empresa está sujeta a normas y reglamentos establecidos por la Autoridad para asegurar esta distribución justa de beneficios.

Es importante mencionar que la Convención establece un marco y principios generales para la actividad de extracción de minerales del fondo marino. Los detalles específicos y los requisitos exactos pueden variar según los contratos y las regulaciones adoptadas por la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos en el ejercicio de su mandato.

La participación de la Empresa en la extracción de recursos minerales marinos está condicionada a que esté patrocinada por un Estado que forme parte de la Convención. El Estado patrocinador asume la responsabilidad principal y directa frente a la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos en nombre de la Empresa patrocinada, según el artículo 153 este Estado tendrá la calidad de contratista. Se le conoce como Estado patrocinador, pues será responsable de garantizar el cumplimiento de las regulaciones y los términos del contrato. La empresa realizará las actividades de exploración y explotación en asociación con la Autoridad y bajo los auspicios patrocinador.

El Artículo 154 establece que los contratos celebrados entre patrocinador y la Empresa deben contener un plan de trabajo, donde los aspectos técnicos y financieros deben ser detallados. El Estado patrocinador de la empresa será el principal responsable ante la Asamblea de los Fondos Marinos en caso de contingencias.

En caso de contingencias o incumplimientos por parte de la empresa patrocinada, el Estado deberá asumir la responsabilidad primaria y responder frente a la Asamblea. como menciona el artículo 155.

7. Minerales que se pueden extraer del fondo marino

Al fondo del mar se encuentran tres tipos de fuentes de minerales submarinos: "los nódulos polimetálicos; los sulfuros polimetálicos y las cortezas de ferromanganeso" (Cárdenas, 2018), las cuales se encuentran en diversas profundidades.

De los nódulos polimetálicos que son formaciones esféricas se puede obtener:

Manganeso: se encuentra en los nódulos de manganeso, que son rocas de formas irregulares con alto contenido de este mineral;

Níquel: se encuentra en los depósitos hidrotermales, que son áreas donde el agua caliente que emana del fondo del océano y se encuentra con el agua fría del océano;

Cobre: se encuentra en los depósitos hidrotermales, así como en los nódulos de manganeso;

Cobalto: se encuentra en los nódulos de manganeso y en los depósitos hidrotermales;

Hierro: se encuentra en los depósitos de hierro-manganeso, que son formaciones rocosas en el fondo del océano las cuales contienen hierro y manganeso (Coastal and Marine Hazards and Resources Program, 2019).

De los sulfuros polimetálicos, exhalados por las ventilas hidrotermales, se forman depósitos que contienen metales preciosos como "plata, oro, cobre, manganeso, cobalto y zinc". (Cárdenas, 2018)

De las costras de ferromanganeso las cuales son cúmulos de minerales sobre rocas de origen volcánico "hierro, manganeso, cobalto, platino, níquel y metales de tierras raras". (Santillán, 2018)

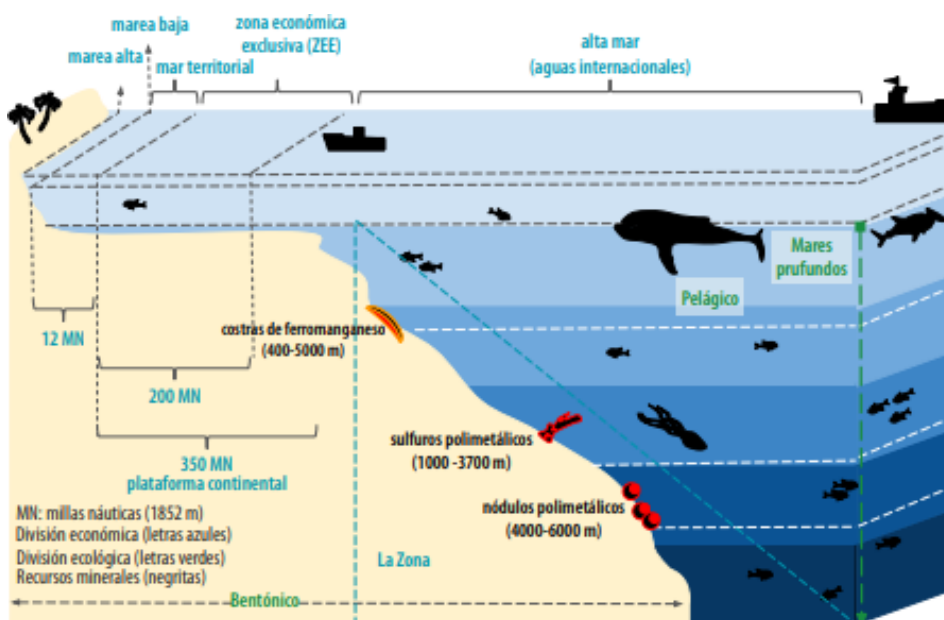


Imagen tomada de Orlando Santillán (2018).

8. Biodiversidad del fondo marino

La biodiversidad marina en el fondo de los mares es de gran relevancia y se ve amenazada por la minería en aguas profundas. A medida que avanza la tecnología y aumenta la demanda de minerales utilizados en la electrónica de consumo, la minería en aguas profundas se presenta como la próxima frontera en la extracción de recursos. Esta actividad implica la “recolección de depósitos minerales en el fondo del mar, a profundidades que van desde los 400 hasta los 6.000 metros”. (Hunter et al., 2018)

En la actualidad, nuestro conocimiento del fondo marino sigue siendo muy limitado. A diferencia de la superficie de la luna, Marte e incluso Venus, que han sido mapeados y estudiados con mucho más detalle, los científicos marinos afirman comúnmente que “aún no sabemos lo que necesitamos saber” (Hunter et al., 2018), sobre lo más profundo del fondo marino. Sin embargo, investigaciones científicas recientes han revelado que lo más profundo del fondo marino, y en particular los respiraderos hidrotermales, contribuyen de manera potencialmente crítica a la biodiversidad y a la regulación climática global. “Los organismos que habitan los respiraderos hidrotermales son únicos en su especie y pueden prosperar en temperaturas de hasta 113°C, utilizando la quimio síntesis para sobrevivir” (Hunter et al., 2018).

Se han *descubierto* “más de 300 nuevas especies animales en torno a los respiraderos, la mayoría de las cuales son endémicas” (Hunter et al., 2018), lo que hace que cada respiradero sea un ecosistema único. Estas especies también son distintas desde el punto

de vista evolutivo y extremadamente raras. Además de su rica biodiversidad los respiraderos hidrotermales son fisuras volcánicas, formaciones geológicas en las que emergen aguas ricas en minerales y extremadamente calientes en el fondo marino.

Estos ecosistemas albergan organismos únicos en su especie que pueden sobrevivir en condiciones extremas, como temperaturas muy altas. Además, los respiraderos hidrotermales y las fuentes de filtraciones desempeñan un papel crucial en la absorción y secuestro de carbono y metano, gases de efecto invernadero.

Se ha descubierto que "el fondo marino profundo absorbe gran parte del exceso de calor causado por el aumento de los niveles de gases de efecto invernadero en la atmósfera" (Hunter et al., 2018), lo que ayuda a limitar los impactos del cambio climático en la superficie del océano y en tierra. La minería en aguas profundas representa una amenaza grave para estos importantes ecosistemas y funciones del fondo marino, con impactos ambientales negativos a corto y largo plazo, incluyendo la destrucción de ecosistemas marinos, la extinción de especies y la contaminación de organismos marinos con sustancias tóxicas.

Posiblemente se afecte de manera desproporcionada a las comunidades indígenas, especialmente en las islas del Pacífico, donde se planea llevar a cabo parte de la minería en aguas profundas. Debido a la ubicación costera de algunos territorios indígenas en las regiones donde se planea llevar a cabo esta minería los cuales enfrentarían impactos negativos como la alteración del ecosistema marino causando problemas en su obtención de recursos derivados de la pesca debido a la presencia de buques, los cambios en la calidad del agua y la disminución de poblaciones de peces podrían afectar su sustento y prácticas culturales.

En vista de estos impactos, es necesario incorporar el enfoque precautorio y las normas ambientales en la regulación internacional y nacional de la minería en aguas profundas, y también se deben considerar los derechos y preocupaciones de los pueblos indígenas que podrían verse afectados por estas actividades, así como una consulta indígena libre, previa, informada y culturalmente adecuada.

9. Problemas que pueden ser ocasionados por la minería marina

La minería en el lecho marino plantea una serie de problemas para el planeta. Algunas razones por las que esta actividad es perjudicial son:

Amenaza a la biodiversidad marina: La minería en el fondo marino conlleva riesgos graves e irreversibles para las especies. Estas viven en hábitats sensibles y únicos, y tienen una tasa de crecimiento muy lenta. El daño causado por la minería puede perdurar durante siglos y afectar a las especies más antiguas del planeta. La destrucción del hábitat, la remoción del sedimento, la contaminación de los barcos y el ruido de la maquinaria son algunos de los impactos perjudiciales.

Extinción de especies únicas: Muchas especies del fondo marino no se encuentran en ningún otro lugar del planeta. Estas especies están adaptadas a vivir en un ambiente extremo y desconocemos en qué medida dependen de los recursos que se extraerán. La minería marina amenaza con extinguir estas especies únicas y desconocidas.

Impacto en el cambio climático: “El fondo marino actúa como un importante almacén de carbono azul que ayuda a frenar el cambio climático” (Marcos, 2019). La minería puede perturbar los procesos naturales de almacenamiento de carbono azul, liberando grandes cantidades de carbono almacenado en los sedimentos marinos. Esto podría agravar la crisis climática global en la que nos encontramos.

Alteración de la cadena alimenticia: La actividad minera en el fondo marino afectaría a toda la cadena trófica del océano. Esto podría llevar a la extinción de especies que forman el primer eslabón de la cadena alimenticia, lo que tendría consecuencias negativas para todo el ecosistema marino.

Destrucción de recursos desconocidos: El fondo marino sigue siendo en gran medida desconocido para nosotros. Hay ecosistemas y recursos naturales que aún no hemos descubierto ni estudiado. La minería marina amenaza con destruir estos recursos antes de que podamos comprender su importancia y cómo podrían beneficiarnos.

Aunque la idea de la minería en aguas profundas y sus fundamentos legales y regulatorios se ha estado desarrollando desde la década de 1960, solo ha sido económicamente viable en la última década. Los gobiernos y las empresas han buscado obtener licencias de exploración en vastas áreas de lechos marinos nacionales e internacionales. “En 2011, Papúa Nueva Guinea otorgó el primer contrato de minería en una Zona Económica Exclusiva a la empresa canadiense *Nautilus Minerals*” (El País, 2011).

Ese proyecto se llamó *Solawara 1*, fue muy controversial el otorgamiento del permiso, pero en atención a lo indicado por la Convención, el gobierno le solicitó a la Empresa la entrega estudios de impacto ambiental, los cuales la Empresa realizó más de una vez, así como realizó ensayos de extracción, pero en la espera de la aprobación, la Empresa se fue a la banca rota (BankTrack, 2019), ese intento fracasó antes de comenzar, por lo que no existe hasta el momento referencia alguna de efectos de la minería marina.

10. Necesidad de reglamentar

En los borradores de reglamentación de esta actividad, así como posteriormente en las adaptaciones de los borradores, se ha reconocido la necesidad de fortalecer el régimen de protección y conservación ambiental de la actividad de minería marítima. Enfatizando que es importante garantizar la protección de la diversidad biológica y las especies endémicas presentes en los fondos marinos.

Además, se plantea la necesidad de establecer un formato de contrato que otorgue una garantía mayor de la empresa o asociación involucrada en la actividad de extracción de

minerales del fondo marino. Esto busca asegurar que se cumplan los compromisos y se promueva una operación responsable y sostenible.

Actualmente, han sido otorgados 31 contratos a 22 empresas (Weidenslauffer & Loiseau, 2023: 12) para la exploración de nódulos polimetálicos y la exploración de costras ricas en cobalto que han sido regulados por la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, los principios generales del derecho y la costumbre internacional que ha surgido en este ámbito. Aunque esta regulación ofrece cierta protección al medio marino afectado por la extracción, no constituye el enfoque específico necesario para garantizar una protección óptima.

La inquietud acerca de la contaminación producida por la minería marina, particularmente vinculada al uso de sustancias químicas, es evidente. Se recomienda que las evaluaciones periódicas sobre los riesgos y las consecuencias de esta actividad no se limiten al intervalo de 5 años, como lo establece el artículo 154. En su lugar, se propone realizar estas evaluaciones con una mayor frecuencia para asegurar una supervisión y control más efectivos.

En relación a la regulación de la minería en la Zona, se reconoce que la Autoridad tiene la responsabilidad de llevar a cabo esta labor, fundamentada en las competencias establecidas en la Convención. Si se necesita obtener datos adicionales puede hacerlo mediante financiamiento proveniente de los Estados miembros de la Autoridad y Empresas, es crucial llevar a cabo esos procedimientos de manera transparente y acorde con los principios de gobierno abierto. Es de suma importancia garantizar que la participación de las Empresas en la obtención de datos no conlleve automáticamente a la concesión de permisos para la explotación.

El creciente interés de las Empresas en la extracción de recursos del lecho marino se ve impulsado por la creciente demanda de metales destinados a la industria tecnológica. Tanto los pequeños Estados costeros, que buscan en la minería marina una fuente de ingresos para sus naciones, como las empresas mineras de países desarrollados, muestran un marcado interés en la extracción de estos minerales. No obstante, científicos, organizaciones ecologistas y naciones consideradas "desarrolladas" estudian minuciosamente el impacto posiblemente perjudicial de esta actividad en los océanos.

Este marco jurídico establecido para la minería marina puede proporcionar una referencia valiosa para futuras actividades de minería extraterrestre, en aras del beneficio para toda la humanidad. Esta consideración sugiere la viabilidad de aplicar las lecciones aprendidas y los principios establecidos en la explotación de recursos marinos a otras esferas de exploración y extracción de recursos en el espacio exterior.

Una preocupación apremiante en la necesidad de regular esta actividad es responder a preguntas como: ¿Qué sucede con aquellos países costeros no signatarios de la Convención que buscan llevar a cabo esta actividad? ¿Existen compromisos a los que puedan ser vinculados a pesar de no haber firmado dicho acuerdo? Lo cierto es que al tratarse de

derecho al medio ambiente sano y la protección de seres vivos debe generar obligaciones estatales en materia de protección de derechos.

Basta con mencionar a Estados Unidos, Turquía y Perú (United Nations, 2013) como Estados que no forman parte de la Convención y, sin embargo, son costeros, podrían llevar a cabo estas actividades sin estar sujetos a regulaciones internacionales estrictas. Es imperativo incluir dentro de la regulación el establecimiento de un *ius cogens marinus* que imponga obligaciones para preservar el hábitat marino y toda su biodiversidad, incluso para aquellos estados que no son parte de la Convención.

11. Reservas marinas

En la Convención se establecen disposiciones generales que deben de aplicarse para la creación y gestión de reservas marinas y áreas marinas protegidas en el marco de la preservación del medio marino. Esta conservación será resultado de la cooperación internacional. El artículo 194 menciona que se deberán tomar medidas individualmente o en conjunto para prevenir, reducir y controlar la contaminación marina, así como proteger y preservar el medio marino.

Dentro de las áreas marinas protegidas, se deben incluir reservas marinas y áreas marinas protegidas para la conservación de la vida marina, cuyo objetivo es proteger y preservar la biodiversidad y los ecosistemas marinos.

Del año 2007 y le fecha las áreas marinas protegidas cubren 26.927.425 km² (Fundacionaquae, 2021) estas son áreas en donde se restringe o se limita la actividad humana, con la finalidad de un enfoque para proteger el medioambiente único del fondo del mar, es necesario que exista un mayor incremento en la designación de Áreas Marinas Protegidas, independientemente de las que los Estados puedan designar como áreas naturales protegidas dentro de las 200 millas náuticas sobre las que tienen jurisdicción.

Esto con la finalidad de proteger el hábitat en costras de ferromanganeso cuya superficie se encuentre tanto en aguas internacionales como en la zona económica exclusiva.

12. Tribunal Internacional del Derecho del Mar

Conforme al artículo 187 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, se determina la creación de la Sala de Controversias de los Fondos Marinos. Esta instancia posee la facultad de resolver disputas vinculadas a las actividades realizadas en la Zona. Entre sus competencias, conocerá de:

- c) Las controversias entre partes contratantes, cuando éstas sean Estados Partes, la Autoridad o la Empresa, las empresas estatales y las personas naturales o jurídicas mencionadas en el apartado b) del párrafo 2 del artículo 153, que se refieran a:
 - i) La interpretación o aplicación del contrato pertinente o de un plan de trabajo; o
 - ii) Los actos u omisiones de una parte contratante relacionados con las actividades en la Zona que afecten a la otra parte o menoscaban directamente sus intereses legítimos;

- d) Las controversias entre la Autoridad y un probable contratista que haya sido patrocinado por un Estado ... (Asamblea General de Naciones Unidas, 1982)

Además, de conformidad en la Convención, se establece que esta Sala, puede emitir Opiniones Consultivas sobre cuestiones jurídicas que surjan dentro del ámbito del Derecho del Mar. Estas opiniones se emitirán de manera urgente, según lo establecido en el artículo 191 de la Convención.

Es fundamental considerar que la Sala de Controversias de los Fondos Marinos carece de jurisdicción sobre las decisiones que son monopolio de la Autoridad, según lo estipulado en esta Parte. En otras palabras, el Tribunal no reemplazará el ejercicio de las facultades que son monopolio de la Autoridad en el cumplimiento de sus funciones. Por ende, los Estados que son parte de la Convención y buscan la regulación de esta actividad no podrán presentar quejas ante esta Sala por la omisión regulatoria de la Autoridad.

Como se ha mencionado, esta Sala está facultada para llevar a cabo una revisión judicial de las actividades de exploración y extracción en la zona. Esto se realiza para asegurar que se desarrollen de acuerdo con los términos del contrato y en conformidad con lo estipulado en la Convención, siempre con la prioridad de salvaguardar la integridad del hábitat marino.

Estas disputas podrían referirse a la interpretación o aplicación de contratos o planes de trabajo, así como a los actos u omisiones de una parte contratante que afecten directamente los intereses legítimos de la otra parte.

Es importante destacar que la función de la Sala Especializada del Tribunal no se inicia de oficio; la controversia debe ser presentada por una parte afectada, cualquiera de los intervinientes, que alegue un perjuicio directo relacionado con la realización de dicha actividad. Estas disputas podrían referirse al incumplimiento de un contrato o a asuntos legales que surjan durante la negociación del mismo.

Se está ante un "interés jurídico", lo que limita la accesibilidad a la justicia marina, sería interesante que esta jurisdicción pudiera ser activada por Organizaciones No Gubernamentales de carácter internacional, que en su estatuto tenga como una de sus finalidades la protección del medio ambiente.

13. Objetivo 14 Agenda 2030

Es un punto a resaltar dentro de este estudio que el Objeto 14 de la Agenda 2030, llamado *Vida Submarina* (Centro de noticias de la ONU, 2015), el cual consta de siete metas y tres maneras para la implementarlo. Este objetivo busca abordar diversos desafíos relacionados con la protección de los ecosistemas marinos, la reducción de la contaminación marina, la gestión sostenible de los recursos marinos y la preservación de la biodiversidad marina.

La explotación de recursos en el fondo marino plantea riesgos significativos para la salud de los ecosistemas marinos y, por ende, para la consecución de este objetivo de desarrollo sostenible. De no gestionarse de manera responsable y sostenible las actividades, la minería

marina, puede tener impactos negativos en la biodiversidad marina, los hábitats y la salud general de los océanos. La contaminación, la destrucción de hábitats, la alteración de la cadena alimenticia y la extinción de especies únicas del fondo marino representan desafíos significativos para la conservación de los océanos.

Por tanto, abordar de manera efectiva y regulada la actividad de minería marina es fundamental para cumplir con el Objetivo 14 de la Agenda 2030, es necesario de establecer regulaciones efectivas y sistemas de monitoreo que protejan y preserven la salud de los ecosistemas marinos mientras se exploran y explotan los minerales marinos. Es esencial lograr un equilibrio entre la explotación de recursos y la preservación de la biodiversidad marina para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible.

Conclusiones

La minería en el fondo del mar representa un campo en evolución que plantea desafíos significativos tanto en el ámbito ambiental como en el legal. Este estudio ha permitido analizar a profundidad los diversos aspectos de esta actividad emergente, destacando su impacto en la biodiversidad, la sostenibilidad, y los retos regulatorios.

Se han identificado una amplia gama de minerales explotables en diversas fuentes y se ha documentado la riqueza de la diversidad biológica endémica en estas profundidades, lo que subraya la fragilidad de estos ecosistemas y su rol esencial en la regulación climática global.

Los problemas ambientales asociados con la explotación, como la afectación a la biodiversidad, la alteración climática y la destrucción de recursos sensibles, han sido abordados. Se ha evaluado el marco regulatorio internacional vigente, resaltando la importancia de una supervisión más efectiva y de una regulación más específica para proteger el medio marino.

Este trabajo ha delineado el papel de los órganos rectores dentro de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, subrayando la necesidad de abordar vacíos regulatorios y la importancia de establecer reservas marinas para proteger hábitats únicos en las profundidades marinas.

Cabe mencionar que para que las Empresas puedan participar en proyectos de exploración y explotación de los fondos marinos, los Estados que la patrocinen deben de ser parte de la Convención de Naciones Unidas Sobre el Derecho de los Mares, pues este pasa a ser su el primer respondiente frente a la Asamblea Internacional de los Fondos Marinos ante cualquier contingencia.

En síntesis, el artículo destaca la necesidad de establecer una regulación más detallada y efectiva, considerando no solo los desafíos legales, sino también el papel crítico que juegan las regulaciones en la conservación y protección de estos ecosistemas submarinos. Se identifican áreas de mejora en la legislación internacional y se proponen

recomendaciones para promover una operación y protección más responsable y sostenible en la explotación de los recursos marinos en aguas profundas.

El 16 de marzo del año 2023, México fue electo para ocupar la presidencia del Consejo de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos cuya titularidad la ocupa el embajador de México ante Jamaica, Juan José González Mijares, quien es diplomático de carrera del Servicio Exterior Mexicano. Erasmo Lara Cabrera, fue electo el 9 de marzo para presidir también la Comisión Jurídica y Técnica (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2023). La titularidad de ambas presidencias durará un año.

Ante la imperante necesidad de regular la actividad minera marina debido al aumento del interés por la realización de esta actividad, México tiene la oportunidad de negociar entre los Estados para poder parlamentar y finalmente regular esas actividades desde los ejes del desarrollo sostenible, es decir el económico, el ambiental y el social.

Fuentes de consulta

- Asamblea General de Naciones Unidas. (10 de diciembre de 1982). Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Recuperado de https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf
- BankTrack. (1 de noviembre de 2019). Solwara 1 Deep Sea Mining Project. Papua New Guinea. Recuperado de https://www.banktrack.org/project/solwara_1
- Besalú, M. J. (2012). Diccionario de Cartografía. Barcelona: Createspace Independent Publishing Platform.
- Bezaury-Creel, J. E., Escobar-Briones, E., Schill, S., Torres, J. F., Molina-Islas, C., García López, A. L., Pedrín-Osuna, O., Jiménez-Hernández, M. A., Beck, M., March-Misfut, I. (2011). Estudio previo justificativo para el establecimiento del área natural protegida Reserva de la Biosfera Submarina del Caribe Mexicano. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) – The Nature Conservancy. México D.F. 127 pp. Recuperado de <https://inefectividad.conanp.gob.mx/inefectividad/PYyCM/RB%20Caribe%20Mexicano/1.%20CONTEXT0%20Y%20PLANEACI%C3%93N%20RBCM/6.%20INVESTIGACI%C3%93N%20Y%20MONITOREO/5.%20EPI%20CaribeMexicanoCompleto.pdf>
- Cárdenas, G. (12 de diciembre de 2018). Minería en mar profundo ¿nueva fiebre del oro? Dirección General de Divulgación de la Ciencia UNAM. Recuperado de <https://ciencia.unam.mx/leer/819/mineria-en-mar-profundo-nueva-fiebre-del-oro->
- Centro de noticias de la ONU. (25 de septiembre de 2015). La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>
- Coastal and Marine Hazards and Resources Program. (17 junio 2019). Seafloor Minerals. U.S. Geological Survey. Recuperado de <https://www.usgs.gov/programs/coastal-and-marine-hazards-and-resources-program/science/seafloor-minerals>

- Deep Sea Conservation Coalition. (6 de junio de 2022). La minería en aguas profundas: ¿Quiénes se benefician? Recuperado de https://www.savethehighseas.org/wp-content/uploads/2020/06/6.-Deep-sea-mining_Who-stands-to-benefit_-2022.pdf
- Dingwall, J. (2021). International Law and Corporated Actors in Deep Seabed Mining. Oxford, Reino Unido: Oxford.
- El País. (4 de febrero de 2011). Arranca la minería submarina con la primera concesión del mundo, en Papúa-Nueva Guinea. Sociedad. Recuperado de https://elpais.com/sociedad/2011/02/04/actualidad/1296774016_850215.html
- Fundacionaquae. (27 de septiembre de 2021). Las 10 principales Áreas Marinas Protegidas. Fundacionaquae. Recuperado de <https://www.fundacionaquae.org/wiki/principales-areas-marinas-protegidas/>
- Hunter, Julie, Singh, Pradeep & Aguon Julian. (16 de abril de 2018). Broadening Common Heritage: Addressing Gaps in the Deep Sea Mining Regulatory Regime. Harvard Environmental Law Review. Recuperado de <https://journals.law.harvard.edu/elr/2018/04/16/broadening-common-heritage/>
- Lodge, M. (18 de septiembre de 2017). La Autoridad Internacional de los Fondos Marinos y la explotación minera de los fondos marinos. ONU. Recuperado de <https://www.un.org/es/chronicle/article/la-autoridad-internacional-de-los-fondos-marinos-y-la-explotacion-minera-de-los-fondos-marinos>
- Marcos, P. (7 de septiembre de 2019). 5 Razones por las que la Minería Marina es un Problema para el Planeta. Green Peace. Recuperado de <https://es.greenpeace.org/es/noticias/5-razones-por-las-que-la-mineria-marina-es-un-problema-para-el-planeta/#:~:text=Adem%C3%A1s%2C%20los%20barcos%20en%20superficie,a%20niveles%20nulos%20de%20luz>
- Moreno, L. F. (diciembre de 2012). El Derecho al patrimonio común de la humanidad: Origen del derecho de acceso al patrimonio cultural y su disfrute. CNDH. Recuperado de https://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Nov_6.pdf
- Real Academia Española. (2022). Diccionario de la Lengua Española. Recuperado de <https://dle.rae.es/bajamar>

Santillán, O. (julio de 2018). Minería en mares profundos. Oficina de Información Científica y Tecnológica para el Congreso de la Unión. Recuperado de <https://foroconsultivo.org.mx/INCyTU/index.php/notas/79-19-mineria-en-mares-profundos-n>

Secretaría de Relaciones Exteriores. (17 de marzo de 2023). México es electo para presidir el Consejo de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos. Comunicado No. 112. Recuperado de <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-es-electo-para-presidir-el-consejo-de-la-autoridad-internacional-de-los-fondos-marinos?tab=#:~:text=En%20el%20inicio%20del%2028,y%20operativo%2C%20que%20d%C3%A9%20certeza>

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. (2021). World Heritage in the High Seas: An Idea Whose Time Has Come. Recuperado de <https://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-885-37.pdf>

United Nations. (24 de 10 de 2013). Chronological lists of ratifications of, accessions and successions to the Convention and the related Agreements. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. Recuperado de https://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm

Van Nijen, K., Van Passel, S., Brown, C. G., Lodge, M. W., Segerson, K., & Squires, D. (2019). The Development of a Payment Regime for Deep Sea Mining Activities in the Area through Stakeholder Participation. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 34(4), 571-601 pp. Recuperado de https://brill.com/view/journals/estu/34/4/article-p571_3.xml

Weidenslaufer, Christine & Loiseau, Virginie. (agosto de 2023). La Minería del Fondo Marino: Regulación internacional y comparada. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Recuperado de https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/34523/1/BCN_regulacion_de_la_mineria_submarina_2019_actualizado_2023_SUP_138979.pdf

El tamiz neonatal ampliado gratuito en Veracruz: Corte de resultados preliminar

Recibido 08 agosto 2023-Aceptado 08 noviembre 2023

Eduardo Perzabal Alarcón*

Universidad Veracruzana. Boca del Río -Veracruz, México

María de Lourdes Castellanos Villalobos**

Universidad Veracruzana. Boca del Río-Veracruz, México

locastellanos@uv.mx

Ernesto Levet Gorozpe***

Universidad Veracruzana. Boca del Río-Veracruz, México


elevet@uv.mx


RESUMEN: *El derecho humano a la salud se encuentra reconocido en nuestra Carta Magna desde 1983 y en distintos Tratados Internacionales (TI), pero dicha prerrogativa no se encuentra garantizada de manera adecuada en nuestro país y entidades federativas, imposibilitando el disfrute de una vida digna. Las mujeres embarazadas,*

ABSTRACT: *The human right to health is recognized in our Constitution since 1983 and in some international deals, but that prerogative has never been secured in a proper way in our country and states, making imposible to enjoy a dignified life. The pregnant women, pregnant people alongside the childhood belong to a*

* Licenciado en Derecho, egresado de la Universidad Veracruzana. Estudiante de la Maestría en Derechos Humanos y Justicia Constitucional. Ex-Becario CONAHCyT.

** Doctorado en Gobierno y Administración Pública por la Escuela Libre de Ciencias Políticas y Administración Pública de Oriente. Profesor de tiempo completo. Titular C y Candidata Investigador del SNI. Miembro del Núcleo Académico Básico de la Maestría en Derechos Humanos y Justicia Constitucional impartida por la Universidad Veracruzana. Representante de la Unidad de Género en el Sistema de Enseñanza Abierta.

 <https://orcid.org/0000-0002-6358-3413>

*** Doctorado en Gobierno y administración pública por Escuela Libre de Ciencias Políticas y Administración Pública de Oriente. Profesor de tiempo completo. Titular C. Miembro del Núcleo Académico Básico de la Maestría en Derechos Humanos y Justicia Constitucional impartida por la Universidad Veracruzana. Profesor con perfil deseable PRODEP. Coordinador del Seguimiento de Egresados del Programa Educativo de Derecho del Sistema de Enseñanza Abierta.  <https://orcid.org/0000-0002-8182-572X>

las personas gestantes y la niñez pertenecen a grupos que durante años han sido discriminados, cuyas necesidades son omitidas en el diseño de políticas de salud, situación que incrementa el riesgo a sufrir afectaciones en su salud, las cuales podrían generar condiciones negativas a largo plazo, impidiendo que gocen de un desarrollo adecuado o exponiéndolos al riesgo de perder la vida. Por lo que respecta a los niños y niñas recién nacidos, existe la prueba de tamiz neonatal ampliado, tamiz oftalmológico y tamiz auditivo, pruebas capaces de identificar, prevenir, controlar y erradicar enfermedades dañinas, disminuyendo entonces el índice de mortalidad infantil y proteger a las generaciones futuras. Desafortunadamente el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave no reconoce en ninguna disposición normativa la aplicación gratuita en hospitales públicos las referidas pruebas, situación que vuelve indispensable modificar la legislación para garantizar el interés superior de la niñez.

Palabras clave: Embarazo, Neonatos, Salud, Tamiz, Nacimiento.

groups that have been discriminated for years, whose needs have been omitted in the design of health policies, which increase the risk of health effects, creating negative long-term conditions, making impossible to enjoy proper development or exposing them to the risk of death. Mentioning newborns, we have the expanded Newborn Screening, alongside the visual sieve and the hearing screen, which will allow to prevent, check and eradicate harmful diseases, decreasing the infant mortality rate, protecting the new generations. Unfortunately, the state of Veracruz did not recognize in any law the free application in public hospitals of the aforementioned tests, situation that makes it essential to modify the legislation to guarantee the best interests of children.

Keywords: Pregnancy, Newborn, Health, Screening, Birth.

SUMARIO: Introducción. 1. Desarrollo del derecho humano a la salud. 2. La mortalidad infantil. 3. El tamiz neonatal ampliado. 4. Iniciativa con Proyecto de Decreto de Reforma a la Ley de Salud del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Conclusiones. Fuentes de consulta.

Introducción

En nuestro país se ha mantenido como una constante la omisión de prestar atención médica integral en relación a distintos padecimientos que presenta la población, destacando ciertas afecciones raras mismas que en caso de no recibir un tratamiento pertinente podrían afectar el desarrollo de quienes lo padecen. Al mismo tiempo la ausencia de sistemas de salud y políticas incluyentes se convierten en una problemática que impacta de manera

negativa a millones de mexicanos. Desde hace varios años ha existido una brecha de acceso por cuestiones económicas, sociales, culturales o ideológicas que impiden gozar de un nivel de salud adecuado.

Dicha problemática incrementa al tratarse de las mujeres embarazadas y personas gestantes, así como el sector infantil, quienes luchan de manera continua por conseguir la igualdad y ser contemplados en el diseño de nuevas medidas de protección. A este respecto, cuando no se garantiza el acceso gratuito a servicios de salud que benefician a la mujer embarazada o persona gestante, el producto de la concepción presenta elevadas posibilidades de resultar afectado comprometiendo entonces su desarrollo, mismo que podría culminar en la muerte.

Luego entonces, resulta indispensable adoptar en la entidad federativa de Veracruz de Ignacio de la Llave medidas de protección capaces de alcanzar a todas las mujeres embarazadas y personas gestantes, permitiendo garantizar el interés superior de la niñez, puesto que existen métodos idóneos para identificar, prevenir y rehabilitar distintas enfermedades que este grupo pudiera contraer. Bajo este orden de ideas, gracias a los avances tecnológicos encontramos la prueba de tamiz neonatal ampliado, método capaz de identificar un elevado número de afecciones, el tamiz oftalmológico y tamiz visual, pruebas que sirven para implementar acciones tendientes a garantizar la salud de los bebés recién nacidos.

A pesar de la gran importancia que significa proteger el desarrollo de las generaciones futuras, la Ley General de Salud encargada de regular la prerrogativa establecida en el párrafo cuarto del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contempla la aplicación gratuita de las mencionadas pruebas, limitándose únicamente a la prueba básica, misma que detecta hasta 6 enfermedades, obligando a que los padres opten por buscar otras alternativas cuyas erogaciones suelen ser bastante elevadas. Al mismo tiempo la Ley de Salud del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave dispone en el Título Tercero, Capítulo V denominado ATENCIÓN MATERNO-INFANTIL, las acciones a ejecutar para garantizar la protección integral de este binomio. Destaca la omisión de mencionar la aplicación gratuita de las mencionadas pruebas, generando así un estado de vulnerabilidad capaz de poner en riesgo a las generaciones futuras, evitando el disfrute de una vida sana.

De esta manera y buscando satisfacer los principios establecidos en cuestiones de derechos humanos, guiándose además por el interés superior de la niñez, nuestro Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar que los neonatos tengan acceso de manera gratuita a la prueba de tamiz neonatal ampliado, tamiz visual y tamiz oftalmológico. Cabe destacar que los avances tecnológicos en el ámbito de la salud permiten detectar nuevos padecimientos, por lo cual, en armonía con el principio de progresividad aplicado a los derechos humanos, resulta menester garantizar su aplicación en el territorio.

Para lograr lo anterior, como estudiante de la Maestría en Derechos Humanos y Justicia Constitucional, Programa Educativo adscrito a la Coordinación Regional del Sistema de Enseñanza Abierta de la Universidad Veracruzana Región Veracruz, fue diseñado y actualmente se encuentra en aplicación un proyecto de intervención jurídica, mismo que cumple con los requisitos para aplicar de manera correcta la información y datos estadísticos que serán expuestos párrafos adelante, permitiendo mediante los mecanismos establecidos en la legislación, generar un cambio positivo en nuestra sociedad.

Bajo este orden de ideas el objetivo principal de este proyecto consiste en garantizar mediante la presentación de una Iniciativa con Proyecto de Decreto de Reforma a la Ley de Salud del Estado de Veracruz, el acceso al derecho humano a la salud y el interés superior de la niñez a los neonatos en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. De esta manera será garantizado su sano desarrollo, permitiendo que alcancen su proyecto de vida, logrando que nuestra entidad federativa se suma a otras, tales como Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco y Michoacán, como precursores de la protección a los recién nacidos.

1. Desarrollo del derecho humano a la salud

Por lo que respecta al ámbito internacional, nuestro país ha adoptado distintas disposiciones que buscan proteger el derecho humano a la salud y que establecen lineamientos a seguir por los Estados miembros. Es posible destacar en primer lugar la Declaración Universal de los Derechos Humanos, misma que señala en su artículo 25, párrafo primero, que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, entre otras cosas la asistencia médica. En adición el segundo párrafo indica el derecho que tienen las madres y los infantes a cuidados y asistencia especiales, sin importar condición alguna.

Derivado de la Organización de los Estados Americanos fue adoptada en 1969 la Convención Americana sobre Derechos Humanos, misma que reconoce en su artículo 19 como los derechos del niño, el gozar de aquellas medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

También es posible identificar en el artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el derecho que tienen todos los niños a recibir sin discriminación alguna, medidas de protección que su particular condición de menor requiere, por parte de su familia, sociedad y el Estado.

En ese mismo año fue adoptado el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, destacando lo contenido en el artículo 12 mismo que dispone el reconocimiento de los Estados Partes en relación al derecho de todas las personas al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, debiendo adoptar disposiciones encargadas de reducir la mortinatalidad y mortalidad infantil, garantizando el sano

desarrollo de los niños y la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

Bajo este orden de ideas, surgió el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Pacto de San Salvador”, el cual integra en su artículo 10 el derecho que toda persona tiene a la salud.

Ahora bien, en 1989 surgió el Pacto Internacional más importante en cuestión a la protección de la niñez, cuyas disposiciones guían el actuar de las nuevas generaciones, siendo un documento de aplicación obligatoria. Se trata de la Convención sobre los Derechos del Niño, misma que dispone en su artículo 24 el reconocimiento de los Estados Partes al disfrute del más alto nivel posible de salud, servicios de tratamiento y rehabilitación para enfermedades, esforzándose por lograr que ningún niño se vea privado de dichos servicios.

Adoptada el 11 de agosto del año 2000 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Observación General Número 14 ofrece una interpretación amplia en relación al artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, haciendo mención a principios rectores de los derechos humanos, considerando que la salud es indispensable para el ejercicio de otras prerrogativas. Señala como vía para lograr la efectividad de este derecho, el diseño y puesta en marcha de políticas en materia de salud, la aplicación de distintos lineamientos emitidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la adecuación de los instrumentos jurídicos locales.

A saber, el mencionado Comité señala las características que deberán presentar los sistemas de salud en los Estados miembros, destacando las siguientes: Disponibilidad, misma que determina el establecimiento de un considerable número de centros de atención de salud y programas; accesibilidad, destacando la no discriminación, accesibilidad física, permitiendo que toda la sociedad pueda acceder a los servicios de salud sin necesidad de realizar un desplazamiento importante; accesibilidad económica, principalmente garantizando que estos servicios de salud sean gratuitos o en su caso, la correspondiente erogación sea asequible y finalmente, acceso a la información; aceptabilidad, donde los servicios de salud deberán cumplir ciertos estándares y el personal médico encontrarse capacitado en temas de derechos humanos y por último, calidad, donde los servicios de salud deberán encontrarse actualizados y disponer el correspondiente personal médico capacitado, medicamentos y equipo médico necesario.

Con respecto a nuestro país el derecho humano a la salud se encuentra reconocido en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde el año de 1983, estableciendo además el acceso a servicios de salud de forma concurrente entre la Federación y entidades federativas.

A su vez el 10 de junio de 2011, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una de las reformas más importantes a nuestra Carta Magna desde su promulgación, misma que implicó la modificación de diversas disposiciones entre ellas el artículo 1. Por consiguiente

el nuevo texto del referido artículo significó un cambio de paradigma en la protección a la dignidad de todo ser humano. No existe duda sobre su aportación en el desempeño de la práctica jurídica mexicana, pues las actividades desarrolladas a partir de esa fecha implican un avance hacia la consecución de un mejor país.

El Capítulo Primero del Título Primero constitucional sufrió un cambio en su denominación, antes llamado “De las Garantías Individuales” pasó a titularse “De los Derechos Humanos y sus Garantías”. Por su parte suplieron las palabras “todo individuo” por “todas las personas”, buscando hacer referencia al ser humano, de acuerdo a su capacidad de raciocinio. Así, el párrafo segundo dispone que todas las personas podrán gozar de los derechos humanos reconocidos en ella y los tratados internacionales ratificados por México.

Se añadió el principio pro persona que dispone de dos “directrices de referencia”, la primera es la interpretación más favorable, mientras que la segunda se dirige hacia la aplicación de las normas que más favorezcan (Quintero, 2018: 205). Del mismo modo, en el párrafo tercero encontramos la obligación que tienen las autoridades frente a los derechos humanos.

En tal sentido garantizarán a todas las personas el efectivo disfrute de sus derechos, respetando los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. A su vez en el quinto párrafo establece la prohibición a cualquier acto discriminatorio, pues respetando la dignidad humana, todas las personas son libres de gozar las prerrogativas mencionadas en la Constitución.

Ahora bien, en cuanto hace al Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, encontramos la Ley de Salud misma que presenta un importante rezago a comparación de otras entidades federativas, pues no contempla en ningún apartado la aplicación gratuita de las mencionadas pruebas, manteniendo vigente un rezago en relación a la satisfacción del derecho humano a la salud, pues resulta complicado erradicar ciertas situaciones que impiden el acceso igualitario a servicios de salud integrales capaces de cumplir los lineamientos nacionales e internacionales, ocasionando que dicha prerrogativa no se vea materializada de manera adecuada, colocando a sus habitantes en un constante estado de indefensión e incertidumbre.

El término salud representa un parámetro fundamental para evaluar el grado de satisfacción de las necesidades en un territorio. Por cuanto hace a nuestro país y el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, durante años ha existido un nulo interés por mejorar dicho sector, situación que repercute de manera negativa en los servicios médicos y la calidad de vida que los habitantes reciben.

Dicha situación empeora en relación al grupo integrado por las mujeres embarazadas, personas gestantes y niños y niñas, minorías que durante años han sido víctimas de políticas discriminatorias que no contemplan los cuidados propios de su particular condición, atentando de manera directa contra su vida.

2. La mortalidad infantil

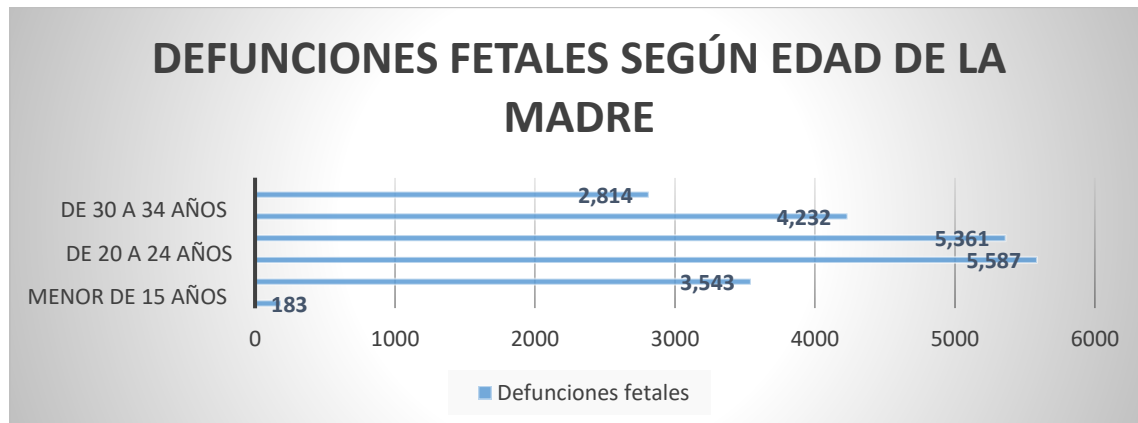
En cuanto al problema que representa la mortalidad infantil en fetos, bebés recién nacidos o niños y niñas menores a 4 años los datos registrados en nuestro país durante el año 2021 son preocupantes, pues permiten identificar la deficiencia de las políticas públicas en materia de salud, poniendo en peligro a este sector frente a la aparición de enfermedades irreversibles que podrían alterar su calidad de vida, viendo comprometido además su proyecto de vida. De acuerdo a datos recabados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), durante el año 2021 fueron registradas 23 000 muertes (INEGI, 2022: 15).

Los datos anteriores representan una tasa nacional de 6.7 por cada 10,000 mujeres en edad fértil. Por su parte, la Secretaría de Salud y el Instituto Mexicano del Seguro Social fueron encargados de atender el 69.5% de los procesos de gestación derivados en defunción fetal, mientras que los centros médicos privados hicieron lo propio con el 15% de asuntos (INEGI, 2022: 3).

De lo anterior se desprende la importancia de poseer un sistema de salud público de calidad capaz de garantizar la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios de salud, tal como dispone la mencionada Observación General Número 14. También conviene destacar los grupos de edad de mujeres embarazadas que más complicaciones desarrollan durante el embarazo, las cuales derivaron en problemas para el bebé o la muerte del producto.

Figura 1

Defunciones fetales según edad de la madre.



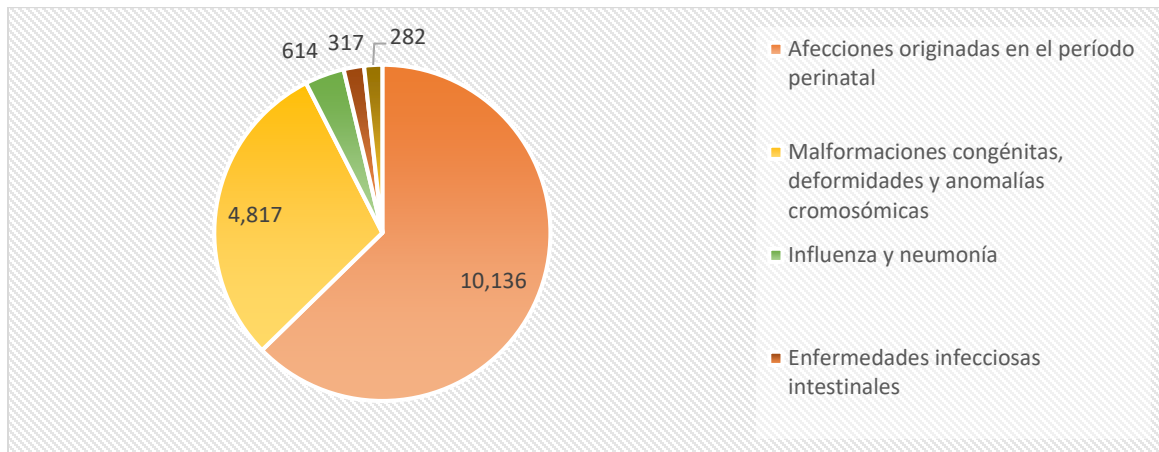
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en el comunicado de prensa número 486/2022 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

De la figura 1 se desprende que una gran cantidad de muertes fetales ocurren cuando la madre tiene entre 20 a 29 años, una característica importante a tener en consideración pues se trata también de un rango de edad donde las mujeres suelen presentar distintos problemas económicos o bien carecen de información relativa a los cuidados en el embarazo, razón por la cual se vuelve indispensable diseñar políticas de salud capaces de alcanzar a todas las personas e informar respecto a los posibles riesgos en el embarazo, así como los derechos de las mujeres embarazadas. Una vez analizada la información proporcionada por el INEGI, conviene destacar un aspecto fundamental y es la omisión de las personas gestantes en los datos estadísticos, pues al encontrarse en una condición particular muchas veces olvidada por la autoridad, no reciben la pertinente atención médica en los centros de salud públicos, manteniendo vigente una discriminación que las coloca junto al producto de la concepción, en un estado de completa indefensión e inseguridad.

Mediante el derecho de petición reconocido en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el suscrito realizó una petición ante el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en los meses de febrero y marzo del presente año, obteniendo la correspondiente respuesta por parte de la Secretaría de Salud, información que permitió identificar que en el año 2022 ocurrieron 39,933 nacimientos en las unidades médicas de servicios de salud del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, ocupando las primeras posiciones a nivel nacional, disponiendo además de 53 hospitales públicos encargados de apoyar a la mujer o persona gestante durante el trabajo de parto.

Figura 2

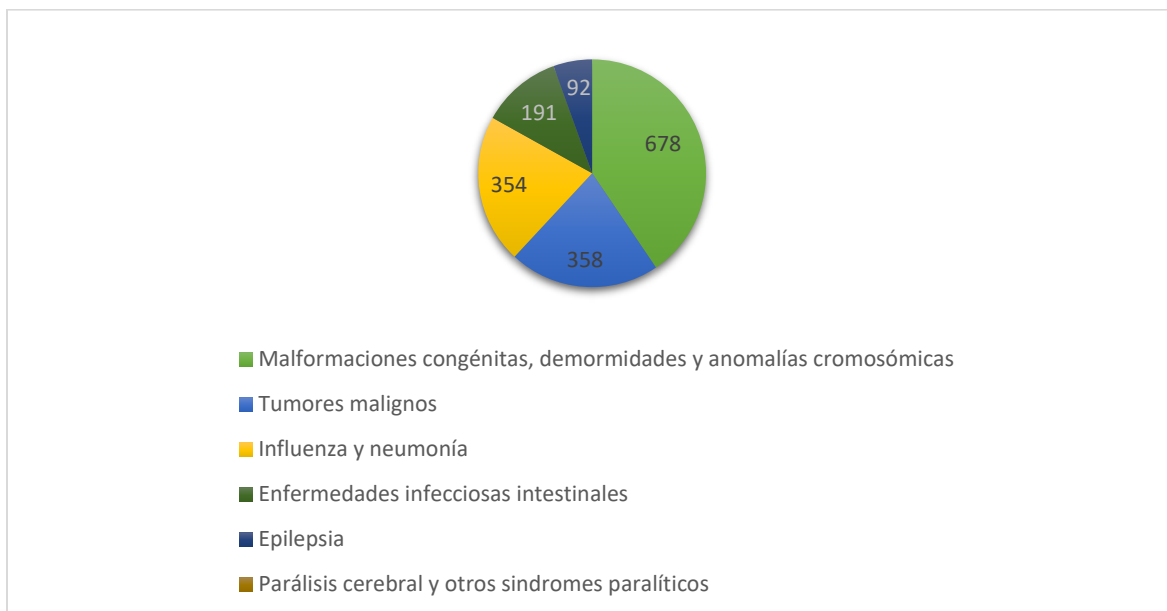
Principales causas de muerte en niños y niñas menores de un año.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en el comunicado de prensa número 600/2022 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Figura 3

Principales causas de muerte en niños y niñas menores de un año.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en el comunicado de prensa número 600/2022 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Por otra parte, en el año 2021, se registraron en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave 1,172 muertes fetales, colocándose en el séptimo puesto a nivel nacional.

Adicionalmente derivado de las figuras anteriores, podemos incluir las principales causas que ocasionan la muerte en los niños recién nacidos y hasta los 4 años, mismas que pueden ser detectadas de manera pronta mediante la aplicación gratuita de la prueba de tamiz neonatal ampliado, permitiendo así adoptar medidas capaces de prevenir, rehabilitar o erradicar cualquier condición médica en beneficio de las infancias.

De acuerdo al trabajo elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social durante el año 2020, en nuestro país existen 55.7 millones de personas en situación de pobreza representando un 43.9% de la población, mientras que 8.5% de mexicanos, es decir, el equivalente a 10.9 millones de personas, padecen pobreza extrema (CONEVAL, 2021: 1). Así mismo de acuerdo con los resultados emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en el año 2018 el 61.8% de la población en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave vivía en situación de pobreza, representando aproximadamente a 5 millones de personas (CONEVAL, 2020: 14). En particular, 44.1% de personas se encontraban en una condición de pobreza moderada, mientras que el 17.7% de la población sufría de pobreza extrema. (CONEVAL, 2020: 15). Finalmente el 21.1% de personas no disponían de ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas dificultando entonces el acceso a servicios de salud privados.

Una vez analizados los datos estadísticos expuestos, podemos identificar el gran rezago que experimentamos como sociedad frente a la atención médica gratuita de calidad para las mujeres embarazadas, personas gestantes y recién nacidos. Significa entonces un gran ámbito de mejora pues al adoptar medidas pertinentes se verían beneficiados miles de niños y niñas en nuestro territorio logrando disminuir la tasa de mortalidad infantil, garantizando así el interés superior de la niñez, asegurando también el desarrollo de las generaciones futuras.

La aplicación de la prueba de tamiz neonatal ampliado resulta de suma importancia, pues permite identificar numerosas afectaciones metabólicas, malformaciones en los neonatos, entre otras permitiendo adoptar medidas preventivas mismas que implican un empleo menor de recursos y favorecen a los individuos.

3. El tamiz neonatal ampliado

Se entiende como defectos al nacimiento aquella alteración estructural presente al nacimiento que ocurre durante el período embrionario por factores internos y externos, siendo causa importante de discapacidad cognitiva y física (Domínguez, 2021: 1). La información expuesta líneas arriba sirve de apoyo para identificar la situación que se pretende intervenir, siendo esta la omisión en la aplicación gratuita de la prueba de tamiz neonatal ampliado, tamiz oftalmológico y tamiz auditivo a los recién nacidos durante sus primeros días de vida en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave con la finalidad de prevenir el desarrollo de enfermedades capaces de menoscabar el sano desarrollo de la

niñez. Tal como dispone la Organización Panamericana de la Salud (OPS) durante la última década el cuidado y atención médica de los recién nacidos alcanzó gran importancia en las agendas nacionales (OPS, 2017). Dicha organización considera importante mejorar las condiciones en que se desarrolla el embarazo, parto y cuidado del recién nacido. Por ello resulta trascendental definir, analizar e implementar estrategias encaminadas a promover la atención médica que reciben los recién nacidos en nuestro territorio. Al mismo tiempo surgió el plan de acción Todos los Recién Nacidos, estableciendo una serie de objetivos, metas y perspectivas dirigidas a mejorar la salud de los recién nacidos, buscando disminuir las muertes fetales de aquí al año 2035. Pretende reforzar la atención especializada a partir del nacimiento, durante la primera semana de vida.

A pesar de los compromisos nacionales e internacionales adoptados en nuestro país y entidad federativa de referencia, las políticas públicas en materia de salud no garantizan de manera pertinente la atención integral a las mujeres y personas gestantes, incrementando la posibilidad de sufrir complicaciones durante el embarazo, mismas que podrían afectar el sano desarrollo del producto al adquirir enfermedades que afectarían su vida de manera permanente. Al mismo tiempo la brecha económica incrementa cada día, afectando a más personas, quienes de este modo encuentran comprometido su acceso a la salud. Es así como las mujeres embarazadas y personas gestantes en virtud de su particular condición, integran un sector históricamente marginado y discriminado, enfrentando mayores desafíos para gozar de una atención médica de calidad. Luego entonces queda de manifiesto la poca importancia que se ha asignado a lograr la aplicación gratuita de la prueba de tamiz neonatal ampliado, tamiz oftalmológico y tamiz auditivo en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Por lo anterior resulta evidente el nulo cumplimiento por parte de la entidad federativa en relación a los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y normas de carácter internacional, respecto a su obligación de garantizar el acceso a servicios de salud básica de calidad tendiente a mejorar, extender y asegurar la calidad de vida.

La primera aplicación de la prueba de tamiz neonatal la encontramos en 1961, cuando el Doctor Robert Guthrie recolectó una serie de gotas de sangre de un bebé recién nacido en papel filtro revelando poco después los resultados, permitiendo observar errores congénitos que fueron capaces de someter a tratamiento para beneficio del bebé (Morales Ortiz, 2015: 37). Por otra parte, en 1973 se puso en marcha un programa de tamiz neonatal en México con la finalidad de aumentar la protección a los recién nacidos. Pretendiendo definir los derechos y obligaciones inherentes a esta prerrogativa en 1984 fue publicada la Ley General de Salud cuyas disposiciones se encargan de regular la manera en que será garantizado el derecho humano a la salud en nuestro país. Más adelante en 1988 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación una Norma Técnica de gran importancia, pues consideró obligatorio por primera ocasión, someter a tamiz la detección del hipotiroidismo congénito a todos los recién nacidos.

Por lo que respecta al tamiz neonatal, este representa una de las estrategias de salud pública más efectiva en México y en el mundo que identifica recién nacidos asintomáticos con condiciones que pueden causar enfermedad, discapacidad o incluso la muerte, para recibir un tratamiento oportuno (Robles, Ramírez y López, 2023: 6). Con apoyo en los nuevos avances tecnológicos ha sido posible innovar la prueba anterior surgiendo así el tamiz neonatal ampliado, mismo que logró adaptar técnicas analíticas avanzadas para el estudio de las gotas de sangre, permitiendo incrementar los padecimientos a detectar. Se trata entonces de una prueba más completa capaz de identificar desde 20 hasta 76 enfermedades graves (Montes, 2018: 1).

Resulta posible encontrar distintas Normas Oficiales Mexicanas relacionadas con la prevención y el control de los defectos en el nacimiento. Destaca en primer lugar la Norma Oficial Mexicana NOM-07-SSA2-1993 (Secretaría de Salud, 1993) la cual estableció por primera ocasión los criterios y procedimientos a tomar en consideración para la prestación del servicio médico a la mujer embarazada durante el parto y puerperio, así como el tratamiento que debe recibir el recién nacido. Esta NOM representó un punto de inicio en nuestro país para garantizar la protección al binomio materno-infantil.

Durante el mismo año surgió también la NOM-66-SSA1-1993 (Secretaría de Salud, 1993), que establecía las especificaciones sanitarias de las incubadoras para los recién nacidos, definiendo así la temperatura adecuada para atender a los recién nacidos, las especificaciones técnicas, así como la calidad de los materiales en las mismas y la manera en que deberán ser utilizadas por el personal médico. A pesar de lo anterior, en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, distintos hospitales públicos carecen de una cantidad pertinente de incubadoras, ocasionando una grave afectación a los recién nacidos.

Tiempo después surgió la NOM-034-SSA2-2013 (Secretaría de Salud, 2013) la cual estableció las principales condiciones médicas capaces de ser prevenidas o susceptibles de recibir un diagnóstico temprano, con la finalidad de realizar las pruebas pertinentes en los recién nacidos y de esta manera disminuir las elevadas tasas de morbilidad y mortalidad perinatal.

Resulta posible identificar la NOM-007-SSA2-2016 (Secretaría de Salud, 2016), encargada de actualizar los criterios previos relacionados a la atención médica que debe recibir la mujer durante el embarazo, parto y puerperio, junto a la atención médica de los recién nacidos. Busca promover que las mujeres embarazadas reciban constantes consultas prenatales, con la finalidad de detectar riesgos fetales y maternos para adoptar medidas de prevención capaces de beneficiar al binomio materno-infantil. La mencionada NOM se encuentra mayormente enfocada en la atención que debe recibir la mujer embarazada, aunque establece además la importancia de brindar atención médica de calidad a los recién nacidos.

Del mismo modo el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (2010) emitió el lineamiento técnico titulado Tamiz Neonatal Detección, Diagnóstico, Tratamiento

y Seguimiento de los Errores Innatos del Metabolismo, señala el impacto tangible de aplicar el tamiz neonatal como herramienta para la detección temprana. Lo anterior pues permite identificar a niños y niñas que nacen con alteraciones para tratarlos de manera oportuna, con la finalidad de evitar cualquier consecuencia negativa. Resalta también la importancia de aplicar esta prueba a todos los recién nacidos, la cual consiste en obtener unas gotas de sangre mediante la punción del talón del neonato a los dos o tres días de su nacimiento, misma que posteriormente será enviada al laboratorio, donde será revisada la muestra para identificar cualquier condición en el neonato y de esta manera adoptar cualquier medida necesaria.

Por lo que respecta a otras entidades federativas y el reconocimiento de las multitudes pruebas en su territorio, en primer lugar encontramos a la Ley de Salud del Estado de Sinaloa, reformada el 29 de septiembre de 2021, reconociendo por primera vez la aplicación gratuita de la prueba de tamiz neonatal ampliado, la revisión de retina y tamiz auditivo, junto a la aplicación del tamiz oftalmológico neonatal. De igual manera indica la importancia de incrementar la atención materno-infantil pues adquiere carácter prioritario.

Encontramos también a la entidad federativa de Quintana Roo, donde el 21 de octubre de 2021 fue reformado el artículo 56 de la Ley de Salud local en cuestión de tamiz, derivado de la Iniciativa de reforma presentada durante la XVI Legislatura el 10 de julio de 2021. Adicionalmente el día 20 de abril de 2022 fueron reformados distintos numerales de la Ley de Salud local en cuestión de tamiz y atención materno-infantil, consecuencia de la Iniciativa de Decreto presentada durante la XVI Legislatura el 29 de noviembre de 2021. En ambos se reconoció entre otros, la aplicación gratuita de la prueba de tamiz neonatal ampliado, tamiz oftalmológico y tamiz auditivo, estableciendo además las características de la atención que deberán recibir las mujeres embarazadas y los niños y niñas recién nacidos.

De igual forma el 1 de octubre es necesario señalar el año fue reformada la Ley de Salud del Estado de Tabasco en su artículo 58, perteneciente al capítulo V denominado "Atención materno-infantil" donde reconoció que la aplicación gratuita del tamiz neonatal ampliado se realizará antes de la alta médica; también deberá ejecutarse una revisión de retina y tamiz auditivo a los neonatos prematuros e indica la importancia de aplicar el tamiz oftalmológico neonatal para detectar de manera temprana malformaciones que puedan causar ceguera. Luego entonces será posible llevar un tratamiento preventivo capaz de evitar cualquier afectación en los neonatos. Al mismo tiempo indica la importancia de ejecutar políticas públicas dirigidas a disminuir los embarazos de alto riesgo y nacimientos prematuros, garantizando entonces que la mujer embarazada tenga acceso de manera gratuita a servicios integrales de salud.

Por último, encontramos la Ley de Salud del Estado de Michoacán de Ocampo, misma que sufrió una reforma el 30 de marzo de 2023, en relación a la atención materno-infantil, para establecer la obligación de aplicar de manera gratuita la prueba de tamiz neonatal ampliado a todo prematuro, el tamiz oftalmológico neonatal y el tamiz neonatal auditivo,

una vez realizado el examen clínico correspondiente y sean identificadas situaciones capaces de poner en riesgo el desarrollo de los neonatos. Señala también los tiempos en que las mencionadas pruebas deberán ser aplicadas, buscando asegurar el desarrollo de las generaciones futuras.

Resulta entonces de vital importancia garantizar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave la aplicación gratuita de las mencionadas pruebas a las y los recién nacidos, puesto que podrían ser detectadas de manera temprana ciertas condiciones médicas capaces de causar un perjuicio en su vida y de esta manera adoptar medidas tendientes a su prevención o rehabilitación. Lo anterior hará posible que los neonatos puedan gozar de un desarrollo adecuado, permitiendo que puedan alcanzar por completo su plan de vida, logrando a futuro su inserción activa en nuestra sociedad. Por ello y en relación al interés superior de la niñez y el principio de progresividad, rectores de los derechos humanos, se vuelve indispensable adoptar las medidas pertinentes que permitan satisfacer las necesidades propias de su particular condición.

4. Iniciativa con Proyecto de Decreto de Reforma a la Ley de Salud del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

Con relación al tema que nos ocupa, en el presente año fue debatida en el Congreso de la Unión una iniciativa encaminada a reformar diversas disposiciones de la Ley General de Salud en relación a la atención materno-infantil, tendientes a incluir la aplicación gratuita de la prueba de tamiz neonatal ampliado a los neonatos para garantizar el mayor nivel de salud posible. Adicionalmente, entidades federativas como Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco y Michoacán han logrado el reconocimiento expreso de la aplicación gratuita de la prueba de tamiz neonatal ampliado, tamiz oftalmológico y tamiz auditivo en su territorio.

Durante los últimos años la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se ha pronunciado en diversas oportunidades respecto a la protección del derecho humano a la salud, permitiendo identificar numerosos criterios que brindan de mayor protección esta prerrogativa. Destaca el amparo en revisión 385/2016 en donde quince menores de edad, representados por sus padres, solicitaron protección debido a su particular condición de salud pues requerían el suministro de un medicamento donde el Instituto Mexicano del Seguro Social omitió proporcionarlo debido a la ausencia del mismo. De esta manera la SCJN determinó que es obligación de la autoridad garantizar en todo momento la prestación de servicios médicos o en su defecto la subrogación del mismo, pues su ausencia pondría en riesgo la vida de las personas.

También destaca el amparo directo 51/2013, donde se abordó la responsabilidad de las instituciones hospitalarias, quienes por conducto de sus empleados tienen la obligación de informar correctamente a los pacientes para que al adoptar una decisión, dispongan de todos los elementos adecuados. También, han sido resueltos asuntos donde se aborda el

derecho de las personas con discapacidad a recibir atención médica de calidad, paliativa y de rehabilitación, con la finalidad de mejorar su calidad de vida. Es importante mencionar que en la actualidad son pocos los pronunciamientos sobre la importancia y obligatoriedad de aplicar la prueba de tamiz neonatal ampliado a los recién nacidos ocasionando que muchos de ellos no puedan disfrutar estas prerrogativas básicas.

Así pues, el día 02 de mayo del presente año, durante el Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias y en la Segunda Sesión Ordinaria celebrada en el Heroico Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, fue presentado por conducto del Diputado perteneciente al Partido del Trabajo, Prof. Ramón Díaz Ávila, una Iniciativa con Proyecto de Decreto de Reforma a la Ley de Salud del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, elaborada por el suscrito, estudiante de la Maestría en Derechos Humanos y Justicia Constitucional con el apoyo de la Directora del Proyecto de Intervención y Co-Director del mismo, así como la asesoría médica y técnica de la Facultad de Enfermería de la Universidad Veracruzana y el catedrático de la experiencia educativa proyecto de intervención II del posgrado en comento; misma que pretende reformar el artículo 59 relativo a la atención que reciben los recién nacidos en nuestro territorio, pues a pesar de encontrarse reconocida la aplicación gratuita del tamiz básico en la Ley General de Salud, normativa de carácter federal ciertos hospitales públicos de carácter federal pueden aplicar la prueba, mientras que los hospitales pertenecientes a los Servicios de Salud de Veracruz (SESVER) no aplican ninguna prueba, situación que pone en riesgo a los neonatos, pues no existe personal capacitado ni infraestructura o insumos pertinentes para su aplicación, ocasionando que deban acudir a servicios particulares, erogando una elevada cantidad de dinero y en muchas ocasiones debido a la falta de recursos no pueden acceder a esta prueba, representando un riesgo mayor.

A la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto de Reforma se adhirieron los siguientes diputados:

Tabla 1

Diputados integrantes del Congreso de Veracruz de Ignacio de la Llave que se unieron a la Iniciativa con Proyecto de Decreto de Reforma.

Diputado (a)	Partido Político
Ana Miriam Ferráez Centeno	Morena
Lourdes Juárez Lara	Morena
Cecilia Josefina Guevara Guembe	Morena
Elizabeth Cervantes De la Cruz	Morena
Margarita Corro Mendoza	Morena
Marco Antonio Martínez Amador	Morena
Luis Antonio Luna Rosales	Morena
Luis Ronaldo Zárate Díaz	Morena
Citlali Medellín Careaga	Partido Verde Ecologista de México
Tania María Cruz Mejía	Partido Verde Ecologista de México
Ruth Callejas Roldán	Movimiento Ciudadano
Maribel Ramírez Topete	Movimiento Ciudadano
Juan Enrique Santos Mendoza	Fuerza de México
Ramón Díaz Ávila	Partido del Trabajo
José Luis Tehuintle Xocua	Partido del Trabajo
Othón Hernández Candanedo	Partido Acción Nacional
Hugo González Saavedra	Partido Acción Nacional
Enrique Cambranis Torres	Partido Acción Nacional
Jaime Enrique De la Garza Martínez	Partido Acción Nacional
Miguel David Hermida Copado	Partido Acción Nacional
Nora Jessica Lagunes Jáuregui	Partido Acción Nacional
Verónica Pulido Herrera	Partido Acción Nacional
Bingen Rementería Molina	Partido Acción Nacional
Itzel Yescas Valdivia	Partido Acción Nacional
Anilú Ingram Vallines	Partido Revolucionario Institucional
Arianna Guadalupe Aguirre	Partido Revolucionario Institucional
Marlon Eduardo Ramírez Marín	Partido Revolucionario Institucional

Fuente: Elaboración propia con información obtenida en la Segunda Sesión Ordinaria celebrada el 2 de mayo de 2023 en el Heroico Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Por lo anterior centramos nuestra atención en el grupo de mujeres embarazadas y personas gestantes, ya que es una realidad latente que tienden a ser objeto de abusos, vejaciones, discriminaciones y numerosos actos que atentan contra su seguridad, integridad y dignidad humanas. De modo que, para proteger dicho núcleo de derechos, es importante

contar con disposiciones normativas que aseguren los servicios de salud a las mujeres embarazadas, las personas gestantes y las y los recién nacidos. Resulta importante ejecutar avances tendientes a la protección del binomio materno-infantil, pues garantizará el adecuado desarrollo de las generaciones futuras, destacando la prevención en el sector salud, herramienta que permite ahorrar recursos y mejorar la calidad de vida de las personas.

Dichas acciones preventivas orientadas al tratamiento temprano de enfermedades representan un beneficio económico, pues al detectar alguna malformación o enfermedad en los neonatos los procedimientos encaminados a su corrección temprana implican un empleo de recursos menor. Conviene mencionar que los primeros años de vida tienden a ser los más importantes para el desarrollo de los niños y niñas, razón por la que se vuelve importante adoptar medidas que otorguen herramientas para que puedan alcanzar su proyecto de vida de manera plena.

Conclusiones

Las mujeres embarazadas y personas gestantes integran un sector históricamente desprotegido, siendo víctimas de políticas de salud que no contemplan su atención integral, por ello resulta importante adoptar medidas que vigilen de manera completa a las mujeres embarazadas y personas gestantes antes, durante y después del embarazo en hospitales públicos, garantizando de esta manera también el derecho humano a la salud de los recién nacidos permitiendo que puedan acceder a un adecuado desarrollo que les permita alcanzar en el futuro su plan de vida deseado.

De esta manera se pretende alcanzar un beneficio para el interés superior de la niñez, siendo un elemento sobre el que se construyen derechos cuya realización resulta indispensable (Torral, 2020: 625), pues al tratarse de las generaciones futuras, es pertinente asegurar un adecuado desarrollo de los mismos, otorgando las herramientas y condiciones para permitirles ejecutar su proyecto de vida, pues el día de mañana participarán de manera activa en nuestra sociedad. Adicionalmente es importante adoptar medidas tendientes a la prevención en el sector salud, evitaría a las nuevas generaciones el sufrir afectaciones que no tienen obligación de soportar.

Fuentes de consulta

- Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (2010). *Lineamiento Técnico: Tamiz Neonatal Detección, Diagnóstico, Tratamiento y Seguimiento de los Errores Innatos del Metabolismo*. Recuperado de http://cnegrs.salud.gob.mx/contenidos/descargas/PublicacionesSMP/TN_E_Innatos_Metabolismo.pdf
- CONEVAL. (2020). *Informe de pobreza y evaluación 2020*. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Veracruz_2020.pdf
- CONEVAL. (2021). *Pobreza en México*. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza_laboral_3erTrim2021.aspx#:~:text=Entre%20el%20segundo%20trimestre%20de,de%2039.9%25%20a%2040.7%25
- Domínguez, E. (2021). *Factores de riesgo asociados a defectos al nacimiento en mujeres atendidas en el Hospital de la Mujer Puebla* (tesis de especialidad). Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México.
- INEGI. (2021). *Características de las defunciones registradas en México durante 2020, preliminar*. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/EDR/EDR2022_3t.pdf
- INEGI. (2022). *Defunciones fetales registradas en México durante 2021*. Recuperado de <https://inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/EDF/EDF2021.pdf>
- Montes, Á. (2018). Tamiz neonatal en México. *Revista CienciaAcierta*, 10(52), 1-6.
- Morales Ortiz, A. V. (enero-abril 2015). Tamiz Neonatal una herramienta segura para prevenir el Hipotiroidismo Congénito. *Temas de Ciencia y Tecnología* 19(55), pp. 35-41. Recuperado de https://www.utm.mx/edi_anteriores/temas55/T55_1E4_Tamiz%20Neonatal.pdf

Organización Panamericana de la Salud. (2017). *Salud del recién nacido*. Recuperado de <https://www.paho.org/es/temas/salud-recien-nacido>.

Quintero, G. (2018). El principio pro persona: la fórmula del mejor derecho. En *Cuestiones Constitucionales*, pp. 201-228. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Robles, C., Ramírez, M., y López, G. (2023). El tamiz neonatal integral y su impacto en el recién nacido. *Revista CONAMED*, 28(1), pp. 6-11.

Secretaría de Salud. (1993). NORMA Oficial Mexicana NOM-007-SSA2-1993, Atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio y del recién nacido. Criterios y procedimientos para la prestación del servicio. *Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero de 1995. Recuperado de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4865943&fecha=06/01/1995#gsc.tab=0

Secretaría de Salud. (1993). NORMA Oficial Mexicana NOM-066-SSA1-93. Incubadoras para recién nacidos. *Diario Oficial de la Federación*, 6 de mayo de 1994. Recuperado de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4693995&fecha=06/05/1994#gsc.tab=0

Secretaría de Salud. (2013). NORMA Oficial Mexicana NOM-034-SSA2-2013, Para la prevención y control de los defectos al nacimiento. *Diario Oficial de la Federación*, 24 de junio de 2014. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5349816&fecha=24/06/2014#gsc.tab=0

Secretaría de Salud. (2016). NORMA Oficial Mexicana NOM-007-SSA2-2016, Para la atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio, y de la persona recién nacida. *Diario Oficial de la Federación*, 7 de abril de 2016. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5432289&fecha=07/04/2016#gsc.tab=0

Toral, P. (2020). La aplicación de los derechos humanos en el interés superior del niño. *Iustitia Socialis: Ciencias Jurídicas y Criminalísticas*, 5(8), pp. 624-644.

Perspectiva circular de la Fiscalidad Ambiental en México

Recibido 04 septiembre 2023-Aceptado 29 noviembre 2023

Yesenia del Carmen Trejo Cruz*
Universidad Veracruzana. Xalapa-Veracruz, México
ytrejo@uv.mx

RESUMEN: Actualmente México presenta retos que debe atender, bajo una prioridad que determine la permanencia de la sustentabilidad, teniendo como referente el medio ambiente y la salud de las personas. Desde décadas con el ejercicio de la economía lineal, se han realizado diversidad de conductas que han tenido como resultado el menoscabo ambiental. En razón de la amplia problemática que plantea la reducción de contaminantes, el Sistema Tributario participa (desde 1920) como instrumento que fortalece la aplicación de medidas y estrategias que buscan el fomento sobre la conservación de los recursos naturales, a través de la fiscalidad ambiental. Actualmente, la economía circular redunda en los objetivos que permitan alcanzar los Objetivos de

ABSTRACT: Currently Mexico present challenges that must be attend, under a priority that determines the permanence of sustainability, having as reference the environment and people's health. For decades with the exercise of the linear economy, it has been realized a diversity of behaviors that have resulted in environmental undermine. In reason of the broad problem that raises the reduction of pollutants, the Tax System participates (since 1920) as an instrument that strengthens the application of measures and strategies that seek to promote the conservation of natural resources, through environmental taxation; currently, the circular economy redounds in the objectives that allow to reach the goals of the Sustainability Development Goals to

* Doctora en Derecho por la Universidad Veracruzana; Posdoctora en Derecho Tributario Europeo, Especialista en Gestión Tributaria y en *Tax Compliance* por la Universidad de Casilla-La Mancha, Toledo, España; Docente en la Facultad de Derecho e Investigadora de Tiempo Completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana; Miembro del Colegio Nacional de Profesores e Investigadores en Finanzas Públicas, México y de la Red de Derecho América Latina y el Caribe, Chile.

Desarrollo de la Sustentabilidad al 2030, con alianza del Sistema de Administración Tributaria (SAT), para adoctrinar las conductas de los tributarios ante la reducción de residuos y menor desgaste de los recursos naturales.

Palabras Clave: Tributos, Sustentabilidad, Competencias Tributarias, Actividades Tributarias.

the 2030, with alliance the Tax System (TS), to indoctrinate the behaviors of the taxpayers in the reduction of waste and less wear of natural resources.

Keywords: Tributes, Sustainability, Tax skills, Tax activities.

SUMARIO: Introducción, 1. Planteamientos de la economía circular en su relación con la fiscalidad ambiental, 2. Estrategias normativas circulares, 3. Recepción tributaria de la economía circular, Conclusiones, Fuentes de consulta.

Introducción

El surgimiento de la Economía Circular como tendencia que aglutina diversas acciones públicas, particulares y empresariales, plantea las alternativas que puedan contribuir a mejorar el desarrollo de funciones estatales y las actividades a cargo de los empresarios, como tributarios que participan de la economía lineal; en los factores que han prevalecido en las cadenas de producción comercial, con inclusión de los consumidores.

El deterioro del medio ambiente ha constituido desde la década de los 80, fuente de estudios y análisis que arrojan diagnósticos adversos al empleo de los recursos naturales, por el exceso de elementos que causan contaminación a la naturaleza. En este sentido, la generación de residuos con base a las acciones de los tributarios, encabezan las labores que constituyen la génesis de los componentes contaminantes como externalidad causada al entorno.

Internacionalmente, los trabajos que han desarrollado los doctrinarios como Stahel,¹ Gunter,² Boulding³ han permeado a las nuevas regulaciones tributarias que den cabida a los fines circulares, ante su objetivo relativo a la reducción de residuos, menor uso de los recursos naturales y reutilización de residuos. En concordancia, encontramos las normativas europeas que establecen tres rubros básicos en atención a la funcionabilidad

¹ Su trabajo escrito titulado *Economía circular para todos*, remite a la relevancia de la economía circular para mejorar los comportamientos de la Administración Pública y de la sociedad. Stahel, W. (2019). *Economía Circular para Todos: Conceptos Básicos para Ciudadanos, Empresas y Gobiernos*. Independently Published.

² Este autor contribuye a la antesala de la economía circular para su actual contexto. Gunter, P. (2023). *La economía azul*. Barcelona: Booket.

³ Por su parte, Boulding establece contribuciones a la conformación de la economía circular, con fuente en la conservación de los recursos naturales. Boulding, K. (1994). *De la química a la economía y más allá*.

circular; la eliminación de residuos de un solo uso, producción de plásticos y el uso de energías.

Por lo tanto, con lo señalado se da pauta a las determinaciones tributarias imperantes que trascienden a la reorganización de los sistemas de producción, distribución, importación, prestación de servicios y consumo; como escenarios que implanten la función circular, de cara a la eliminación de residuos contaminantes y el re-uso de los desechos, para propiciar al mismo tiempo, nuevas formas empresariales en favor de los tributarios y nuevos empresarios.

Además, México como depositario de los compromisos internacionales ambientales, se suma a los retos de la Agenda 2030, ante el pregón de la adaptabilidad al cambio climático y calentamiento global; disyuntivas que corren para el año enunciado, en aras de la transversalidad que muestre el Sistema Tributario a través de la fiscalidad ambiental, propuesta para apoquinar los fines sustentables en apoyo a la circularidad. En este orden de ideas, estructuramos como problemática la siguiente: ¿La fiscalidad ambiental de México, en alianza a los fines circulares; contribuye a la sostenibilidad para el año 2030?

Se emplea en los tópicos 2 y 3 una metodología deductiva, a través de las precisiones cualitativas doctrinarias y dogmáticas que arrojan nuestros planteamientos. En la última parte de nuestro escrito, acápite 4, también usamos los supuestos cuantitativos del legislador fiscal, para esclarecer los aportes signados a la función de la fiscalidad ambiental. Nos apoyamos en todo el contenido del trabajo con los métodos descriptivo, analítico, exegético y propositivo.

Con base en lo descrito, se analizará la relación que guarda la economía circular en el contenido de los ordenamientos tributarios, que permitan su acogida como tendencia sustentable ambiental; al mismo tiempo, se enunciarán los aportes que han surgido en materia circular que sistematizan con la función del servicio tributario en retribución a las metas ambientales. Lo mencionado, nos permitirá arribar a los logros que se advierten en el sistema tributario, en la regulación de supuestos y su adecuación conducente para el fomento ambiental, de cara a los planteamientos legislativos de la Ley de Ingresos de la Federación para el año 2023, que regula los instrumentos económicos de apoyo a la sustentabilidad en el país.

Consecuentemente, se constituye como objetivo general; determinar si la regulación de la fiscalidad ambiental de México, en combinación con la economía circular, favorece a la sostenibilidad esperada para el año 2030.

1. Planteamientos de la Economía Circular en su relación con la Fiscalidad Ambiental

La implementación de la economía circular en el contexto tributario, da paso a diversos cuestionamientos que han sido abordados por los especialistas, a la par de aspectos que

repercuten específicamente en la técnica legislativa. Se advierte por lo tanto, el estudio que se haga sobre elementos esenciales de los impuestos, en cuanto a su fin, objeto, monto del gravamen, capacidad económica y demás figuras que inciden favorablemente ante la adecuación tributaria de conductas en fomento ambiental. En tal virtud, se enlistan a continuación algunos factores representativos que determinan la incorporación de las funciones circulares en las legislaciones tributarias.

a) Conceptualización

Como estímulos económicos positivos, se observa la introducción de la economía circular a la luz de la reducción de residuos contaminantes para evitar deterioros a la naturaleza y reutilizar, lo más posible, los residuos en otra vida comercial. En este sentido, el legislador mexicano la adopta en los tributos existentes, nuevos y en figuras tributarias específicas, a manera de estímulos que fomenten el cambio de conductas de los contribuyentes en atención a los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) 2030. Esas figuras se observan mediante la desregulación, exenciones, devoluciones, subsidios y demás formas que el legislador fiscal señala, para que los tributarios participen de los nuevos procesos de producción, servicios y consumo; como comportamiento tendiente a la conservación del ambiente.

En este contexto, se muestra como ejemplo de la literatura desarrollada en torno a nuevos planteamientos en el marco de esa doctrina, que:

La economía circular constituye un instrumento excepcional para el logro del desarrollo sostenible [...] su implementación requiere partir de la estructura piramidal que tiene como base la protección ambiental. Así la economía circular puede representarse con dos grandes ciclos diferenciados, uno que se basa en la utilización de materia prima que pueda volver a reconvertirse en energía o no dañe el ambiente (material orgánico biodegradable, etc.) y otro en el menor y mejor uso de materia prima, energía, y productos fabricados con los mismos. (Galarza et. al., 2021: 161)

b) Capacidad económica

No se identifica como en los impuestos pigouvianos, "quien contamina paga", la capacidad del tributario estriba en la obtención del servicio, consumo de bienes y servicios, producción, fabricación, importación, distribuciones de bienes y servicios, reparación, reventa; conductas que determinan el empleo de las estrategias circulares, frente a la adecuación de los contenidos regulados en los ordenamientos tributarios. La capacidad económica del pasivo se traduce en la prestación de bienes y servicios, así como en la adquisición de los mismos en la tendencia circular, sin caer en los paralelismos de pagar por contaminar o desgastar los recursos naturales.

Al respecto, en cuanto al estudio de la capacidad económica que prevalece para la determinación de los impuestos ecológicos, se identifica la variante en casos pragmáticos, que implican la regulación de nuevos supuestos en las leyes tributarias, por la implementación de la economía circular, es decir: [...] el impuesto por exigencias del

principio de igualdad y capacidad económica debe gravar las distintas rentas por igual, aun cuando actualmente hay diferencias entre el gravamen de las que se incluyen en la base imponible general y en la base imponible del ahorro. (Orón, 2021: 451)

c) Teleología

En este rubro se contempla el objeto del gravamen circular, como regla que permita su creación. Se identifica por lo tanto, la finalidad que se persigue en el establecimiento de las figuras de contenido circular, en el propósito de disuadir las conductas contaminantes de los tributarios, por medio de la implantación de normas que regulan las nuevas prácticas de fabricación, servicios y consumo final.

La categorización que hace el legislador permite el señalamiento de las conductas lesivas a los recursos naturales, en su repercusión contaminante por las externalidades que se producen. Éstas constituyen el objeto del gravamen circular cuando se trata de nuevas actividades económicas fincadas en la reutilización de residuos que engendran el pago del tributo, con inclusión de las diversas categorías que regula el legislador fiscal, a las que se pueda adherir el contribuyente para adoptar las estrategias circulares en sus labores.

En síntesis, la finalidad de las figuras tributarias con funciones circulares permea en la estimulación al tributario para adquirir nuevas prácticas comerciales compatibles al medio ambiente, para evitar la emisión de la externalidad, es decir, se trata de la internalización a priori, sin esperar resarcir el daño causado o bien absorber el pago del tributo por contaminar. Con base a lo anterior, se remite al objeto de aplicación de la economía circular, en su relación con los bienes naturales y procesos productivos:

...la economía circular tiene por objetivo mantener la utilidad de los productos, sus componentes y materiales el mayor tiempo posible de tal forma que conserven su valor. Para ello se deben diseñar de tal forma que no contaminen, garanticen su longevidad y múltiples usos, su desmontaje sin un coste elevado y su reciclaje. (Aneiros, 2021: 469)

d) Monto

La cuantía es otro de los factores que inciden en la presencia de la economía circular en los ordenamientos tributarios, en razón de la exacción que por excelencia representa el Sistema Tributario; ello pone de manifiesto su cambio de expectativa a la luz de la fiscalidad ambiental, que evidencia su transversalidad, para acoger en su estructura los aportes circulares.

En este orden de ideas, para determinar el monto en las regulaciones tributarias circulares, puntualizamos los aspectos siguientes: 1) Los tributarios no erogaran siempre, cantidades económicas ante su adecuación a las normas tributarias, recibirán el financiamiento del gasto público, por medio de las desregulaciones, exenciones, devoluciones, créditos fiscales y acreditamientos que se les otorguen, en su transición a los procedimientos productivos, de importación, distribución y consumo último en el contexto circular. 2) Bajo el derecho tributario, los tributos circulares darán paso al pago del impuesto

y tecnologías; ante las nuevas empresas que realizan las actividades conducentes al logro de la sustentabilidad ambiental. Por ejemplo, en los depósitos que reciben desechos, los distribuidores de desechos, los consumidores de productos orgánicos, los revendedores de productos usados, los artesanos que hagan las reparaciones en bienes para una segunda vía comercial, entre otras. 3) Así como los tributarios que en sus actividades cotidianas, emplean los nuevos procedimientos que reducen la emisión de residuos contaminantes.

Con base a las categorías enunciadas en el número 2 y 3, se precisa la inversión que genera el adecuarse a esta tendencia, por los nuevos costes que derivan de la implementación de tecnología, la adecuación a los procesos limpios en la creación de productos, así como la distribución, venta y consumo. Casos en los cuales se advierte una simetría en cuanto a las erogaciones que provocan estas actividades y las disminuciones de las bases imponibles limitadas por el legislador fiscal, en este sentido:

La diferenciación del fin del gravamen ha dado lugar a la tradicional clasificación bipartita de tributos con finalidad fiscal y tributos con finalidad no fiscal. No obstante, ello no quiere decir que los gravámenes tengan una finalidad u otra sino que, en el primer caso, la finalidad recaudatoria prima por sobre la extrafiscal y, en el segundo supuesto, prevalece la finalidad intervencionista. (Salassa, 2013: 132)

e) Técnica legislativa

Identificamos las acciones de la política fiscal en la creación de normas tributarias que dan paso a las estrategias circulares, de este modo, los propósitos circulares puedan ser regulados y los tributarios actualicen los hechos hipotéticos a ese fin. Por ende corresponde al Estado esa labor rectora, para introducir los objetivos de la economía circular en la legislación fiscal. "La existencia de prestaciones complejas, que pueden ser interpretadas de forma dispar por los contribuyentes y la Administración, requiere de criterios seguros pero flexibles que permitan su aplicación a esta realidad." (Aneiros, 2021: 471)

Con base a lo señalado, los tributarios, empresarios y sociedad civil quedan prescritos en las acciones institucionales que adopte el Estado, y la Administración Tributaria será el conducto para adoctrinar a los agentes participantes de la emisión de externalidades. Por otra parte, se deposita en la discrecionalidad -onerosa y altruista- de los tributarios, el adquirir los nuevos roles en los procedimientos de fabricación, distribución de servicios y consumidores finales, como actores proactivos de la sustentabilidad ambiental.

Bajo el tópico en análisis, precisamos que los especialistas apuntan sobre las asimetrías que se desprenden en las leyes fiscales ante la modificación que se les hace con la incorporación de los supuestos que contienen las funciones circulares. "Los problemas de calificación están siendo ya frecuentes en relación con la subsunción de los hechos en el hecho imponible, en la interpretación de los tipos de gravamen aplicables y en otras muchas cuestiones." (Aneiros, 2021: 471)

Ante tales distorsiones legales surgen en la práctica la falta de regulación de todos los aspectos que se derivan por el empleo de las medidas circulares en las legislaciones

tributarias, lo cual da paso a falta de certeza, evasiones, la consideración de comisión de hechos ilícitos, debido a la falta de construcción precisa de nuevas reglas que acoplen las funciones tributarias a las pre-existentes: "Basta un ejemplo, el artículo 3 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados establece una serie de definiciones que, en ocasiones no están siendo tenidas en cuenta por la Administración." (Aneiros, 2021: 471)

En los incisos a) al d), hemos identificado los precedentes que clasifican los elementos representativos de las figuras circulares en el campo tributario, los cuales constituyen un rango para establecer los objetivos de la economía circular en el Sistema Tributario. Particularmente, la doctrina y la dogmática, abordan la recepción y aplicación de la economía circular en el ámbito tributario, en la tipificación de impuestos tradicionales y ambientales.

Acorde a los enunciados que especifican la creación de las normas circulares, se analiza en el inciso f) y g) siguientes, los impuestos típicos y ambientales, como escenarios que fomentan la incorporación de los supuestos circulares en las actividades productivas, comerciales, de importación y servicios, en las que se precisa la externalidad a los ecosistemas. En tal virtud, el legislador nacional arroja la transición de las conductas enunciadas, para modificar esos comportamientos correspondientes al modelo de la economía lineal:

f) Tributos de corte tradicional

Los tributos típicos han sido modificados en su estructura para adoptar las variantes que contienen labores de adaptación circular, en este sentido los tributarios adquieren las nuevas técnicas que muestran las mejoras en sus actividades de producción, prestador de servicios y consumo. Existe la facilidad en algunos casos de relacionar los fines circulares con las actividades tributarias suscritas al Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Sobre la Renta, Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, no resultando igual para el ámbito del Comercio Exterior -Ley de Impuestos de Importación y Exportación para México-.

Las adecuaciones a los tributos tradiciones se hace a través de las figuras normativas que se observan como estímulos, para obtener los beneficios en las desgravaciones de los pasivos, así como exenciones, acreditaciones y demás elementos que regula el legislador fiscal para ordenar la actividad empresarial tributaria a la fiscalidad ambiental circular.

Se observa por lo tanto, la introducción de variantes al Sistema Tributario, que acorde a los principios exacteros y sancionatorios de los tributos, los sujetos pasivos adoptan en aras de los nuevos controles normativos con alcance ambiental:

No olvidemos que el Derecho es, en su formulación más primaria, una técnica social articulada sobre la base de la sanción, como afirmara Kelsen. En este contexto surge como alternativa la del interés, como motor del cumplimiento; más que obligar a que alguien haga algo, se pretende que se haga por el interés del beneficio [...] (Betancor, 2001: 1075)

Las infracciones o sanciones no son determinantes en la gama de relaciones que se generan en los nuevos roles circulares:

El interés y no la sanción se convierte en el motor del cumplimiento de las normas; el derecho deja de ser una técnica social específica basada en la sanción, para convertirse en una técnica social específica, cimentada en el interés del destinatario de la norma en cumplirla, por los beneficios que le reporta. Así el Derecho deja de ser imperativo y se convierte en voluntario. En esta lógica se insertan la actividad y los medios de promoción. (Betancor, 2001: 1075)

g) Tributos Ambientales

En algunos Sistemas tributarios -como España- se regulan las estrategias circulares sin quebrantamiento a los impuestos ecológicos, es decir, existe la combinación de los tributos ambientales con los instrumentos económicos que acoplan las nuevas funciones de la economía circular, así como aquellos instrumentos tributarios estrictamente circulares, en este orden de ideas se observa el ejercicio prelativo de la Administración Tributaria en razón del primer tipo de impuestos enunciados.

Los tributos ambientales constituyen una de las tantas medidas con las que cuentan los gobiernos para proteger el medio ambiente a los fines de detener, o al menos reducir, los devastadores efectos derivados de la contaminación. Concretamente, podemos definir a estos tributos como aquellos gravámenes que, sin despojarse de su finalidad recaudatoria, tienen como principal objetivo direccionar la conducta de los administrados para desincentivar la realización de actividades perniciosas para el medio ambiente, sin perjuicio del destino de los fondos recaudados. A pesar de su carácter ambiental estos instrumentos son verdaderos gravámenes, aunque su finalidad principal ya no es recaudatoria sino más bien extrafiscal. (Salassa, 2016: 1005)

México explícitamente no participa de la creación de impuestos ambientales en el orden estatal. No obstante, la incorporación de las funciones circulares en materia fiscal, abre contextos que se destinan a un mismo fin, cuando se busca disuadir las conductas de los agentes contaminantes:

[...] los tributos ambientales tienen como principal objetivo desincentivar actividades o bienes contaminantes (finalidad ecológica). Esta finalidad está direccionada por la dimensión preventiva (subdimensión disuasoria) del principio contaminadorpagador. Un gravamen que se aparte de dicho principio y que, como consecuencia de ello, prescinda de su finalidad ecológica, sencillamente deja de ser un tributo ambiental. Es por ello que un tributo ambiental siempre debe tener en consideración a los objetivos ambientales. (Salassa, 2016: 1024)

Con base en la cita de referencia, los tributos ambientales tienen una dualidad en sus fines, es decir; además de su carácter disuasorio, también facultan a los pasivos para usar con exceso los bienes naturales, pagar por contaminar, privilegian la capacidad económica de los tributarios, para incidir en las externalidades causadas al entorno, en tanto, que las figuras tributarias de corte circular, adoctrinan al tributario para dar tránsito a las nuevas tecnologías, sistemas, servicios y consumos que eviten la destrucción de la naturaleza, por la eliminación de plásticos de un solo uso, la reutilización de residuos y evitar la producción de desechos no reutilizables.

Esas particularidades circulares, denotan la diferencia en la incidencia de los procedimientos y efectos nocivos en el medio ambiente, las cuales ponen de relieve el cambio de conductas, frente a la consideración armónica al entorno, sin el menoscabo en la realización de las actividades comerciales, industriales y de consumo.

h) Nuevas leyes tributarias de contenido circular

Bajo la creación de nuevas leyes tributarias con alcance circular, el legislador incorpora los fines de la sustentabilidad ambiental, para fortalecimiento de la tutela internacional sobre el medio ambiente. Este tipo de normas contribuyen a la reducción de residuos y el empleo de nuevos procedimientos de fabricación, servicios y consumo, su creación va de la mano de las estrategias internacionales que pugnan en el uso circular para dejar fuera del mercado las prácticas comerciales de la economía lineal. Diversas son las legislaciones que se han pronunciado bajo el contenido circular, para formación de los contribuyentes y sus actividades no causen externalidad al entorno.

Acorde a las directivas europeas -desde el 2018-, se busca la eliminación de residuos, plásticos de un solo uso, mediante la reutilización de los bienes de primera mano, la reventa de productos usados y la compostura o reparación en bienes. México por su parte emite la Ley General de Residuos, con vigencia a partir de junio de 2022, en la aplicación de medidas circulares y transversales a las autoridades administrativas del país.

En este sentido la autora Patón García (2021), asienta que: "Vivimos nuevos tiempos en que el debate sobre la remodelación del modelo productivo y de consumo se ha acelerado con los postulados de la economía circular y las estrategias elaboradas para su diseño y ejecución."

Con base a los nuevos planteamientos protectores de los bienes naturales y procedimientos productivos, Patón García (2021) remite a Ellen MacArthur, quien advierte a la economía circular como:

Un sistema industrial que es restaurador y regenerativo por diseño. Reemplaza el concepto de final de vida útil con restauración, cambia hacia el uso de energías renovables, elimina el uso de químicos tóxicos que impiden la reutilización y busca eliminar los residuos a través del diseño superior de materiales, productos, sistemas y, dentro de estos, modelos de negocio.

2. Estrategias normativas circulares

A continuación, describimos tres instrumentos jurídicos que se han emitido en alcance a los fines de la política ambiental transversal, para precisar los aportes legislativos y acuerdos que fundamentan el desarrollo de la doctrina circular para el territorio mexicano.

a) Ley General de Residuos (2019)

En la actualidad, México cuenta con la creación de una Ley General de Economía Circular (2019) que se encarga de regular la emisión de residuos. Acorde con esta legislación, el Sistema Tributario participa como instrumento que permite aculturar la economía circular

en el territorio mexicano, a través de los actos de tributarios que se adapten a las nuevas formas de producción, prestación de servicios y consumo, por otra parte, se hace el llamado a la sociedad civil para ser adoctrinada por el Estado en el uso responsable de los recursos naturales.

Los tributarios en sus actividades empresariales son parte del objeto de estudio, por la relación que tienen en la fabricación de bienes, la importación de bienes, su distribución, prestación de servicios, así como aquellas que se refieren a las funciones industriales, del sector agrario y conexos.

Destacamos en la creación de la nueva Ley de economía circular para México, la iniciativa en participar de los escenarios internacionales, para promover la reducción contaminante, en el manejo y control de los residuos, acorde a los objetivos sustentables ambientales para el 2030.

El numeral 2º de la Ley en mención, aborda el objetivo de las funciones circulares, en razón de la preservación de bienes de la naturaleza y la disminución de residuos. Destacamos en principio sus tres primeras fracciones, como representativas de las acciones del Estado, en su tutela a la salud y acceso a un medio ambiente sano, como réplica a las premisas constitucionales.

Artículo 2. Esta Ley tiene por objeto:

- I. Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar;
- II. Reducir el impacto ambiental derivado de las actividades económicas, minimizando el desperdicio de materiales y disminuyendo el consumo de materias primas vírgenes a través de la reutilización, el reciclaje y el rediseño;
- III. Disminuir la generación de los residuos y su carga contaminante para minimizar el impacto en el medio ambiente y la salud humana; (Ley General de Residuos, 2019).

De las fracciones IV a la XI del precepto 2º de la Ley General de Economía Circular (2022) –en adelante LGEC-, se advierte la creación de nuevas relaciones comerciales, laborales, productivas y de servicios, que se fomentan a la luz de la reducción de residuos. Se manifiesta en favor de la sociedad civil y empresarios la intervención como actores que contribuyan al logro de acciones sustentables en cuanto a la generación de productos que tienen como base para su elaboración a los desechos. Igualmente se pretende la reducción del impacto ambiental con la adhesión de los particulares a los controles que se emiten en el uso de las nuevas tecnologías. Se destaca la corresponsabilidad ambiental, así como la configuración de ciudades armónicas con el uso de los recursos naturales.

El Estado como custodio en la aplicación de la economía circular se convierte en el ejecutor de la Ley en estudio, además, se le encomienda el pronunciamiento de las normativas que se emitan posteriormente para la mejor eficacia de los objetivos circulares. La organización que se desprende de la puesta en vigor de la LGEC, ponen de manifiesto el deber de las autoridades estatales administrativas en su contenido transversal, para

participar en el contexto tributario, como coadyuvante de las labores circulares ambientales.

Los tributos serán por consiguiente, los instrumentos que acoplen las funciones sustentables ambientales, al tenor de la sistematización que corre a partir de la vigencia de la LGEC, cuando el legislador fiscal regula los supuestos que orientan a la incorporación de los procesos circulares en los tributarios, a la recolección, reciclaje y reutilización de bienes de primer uso.

Con base en los cometidos del legislador tributario, se abre un abanico de opciones en el objeto de estudio de la LGEC, acorde a las labores de tributarios, que el artículo 16 de Código Fiscal Federal (CFF, 2022), agrupa en las categorías que engendran los deberes tributarios, ahora reconducidos a los fines circulares.

En los tributarios se apuntala la estrategia circular en la expectativa de proteger el medio ambiente, ante la eliminación de residuos contaminantes, externalidades que han sido vertidas por años de ejercicio de la economía lineal.

Frente a las nuevas alianzas entre las autoridades administrativas y fiscales, la LGEC, espera una recepción que incida en la mejor eficacia posible, bajo la estructura organizacional de los entes públicos y la intervención de los operadores -empresarios y sociedad civil-. De este modo, las legislaciones tributarias y los programas que se apliquen en paralelo, buscarán el cambio de procesos, en uso de los bienes naturales y el consumo.

Con el proceso de construcción de los fines circulares en los sectores contributivos, se abren espacios que favorecen las relaciones económicas, sociales y el medio ambiente. La economía no lineal se enfoca a la disminución de la contaminación, con el tratamiento de los residuos contaminantes, en el afán de modificar el manejo de los productos, sin obstaculizar el desarrollo de los modelos productivos, industriales y comerciales.

b) Acuerdo Escazú

Internacionalmente, las relaciones que México realiza en materia ambiental, buscan coadyuvar con el desarrollo sustentable. Como acontece en el convenio para Escazú, que concibe al medio ambiente como base de las acciones que se establecen en los países miembros, para introducir en sus respectivas legislaciones, las normas que adopten el cometido transversal de la tutela a la naturaleza. Así se observa la función de los estímulos fiscales, que se enuncian como recursos de financiamiento para la adopción del presente Acuerdo y demás leyes que buscan el fin sustentable circular.

El texto del Convenio Escazú, se estructura a la par de las diferentes normativas que rigen en territorio nacional los fines de la circularidad, en atención a los programas existentes en materia ambiental. Aquel, a su año y medio de vigencia -abril de 2021-, representa otra alternativa para el fortalecimiento de los ODS 2030, en aras de los compromisos que corren a cargo de los diversos agentes contaminantes al interior del país.

Lo anteriormente mencionado, conlleva a la importancia que reviste en el presente, la vigencia del Convenio enunciado, como instrumento normativo que determina la implementación de la corresponsabilidad social de la empresa, la intervención de los agentes públicos, privados (incluidas las universidades) y la sociedad en general, para el arribo de una economía circular, incluyente de los sectores que conforman el territorio mexicano.

El Acuerdo de Escazú es un tratado internacional del cual México es Parte y que impulsa el multilateralismo de la región latinoamericana y caribeña en el cuidado del medio ambiente y el desarrollo sostenible, el derecho a la salud y a un medio ambiente sano; protege los derechos de todas las personas al acceso a la información, a la participación y a la justicia en temas ambientales (los llamados "derechos de acceso"); establece medidas para facilitar su ejercicio, así como los mecanismos para garantizarlos (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2021: s/p).

Las disciplinas financiera y tributaria se coligen en solvento de las acciones del Estado para integrar las normas circulares internacionales en los diversos contextos que acoplan el contenido coyuntural; es decir, se fomenta en las estructuras públicas, el quehacer que permita aportar los fundamentos, medios y procedimientos en la construcción de la sustentabilidad ambiental, como categoría de la Agenda 2030.⁴

Bajo este tenor, las acciones implementadas por los entes públicos, acoplan las labores que se delegan en los titulares investidos de las funciones estrictamente ambientales, así como de aquellos tributarios, que adoptan por la transversalidad de su sistema la aplicación de estas normas de contenido sustentable.

Con su adhesión al Acuerdo, México ratifica su liderazgo y compromiso con la región latinoamericana y refuerza la garantía en la protección de los derechos de acceso como un derecho humano en un rango constitucional. El reto ahora es garantizar su pleno ejercicio, generar y aplicar los mecanismos para su exigibilidad y justiciabilidad (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2021: s/p).

⁴ El acuerdo Escazú, pone de manifiesto el desarrollo en México a la sustentabilidad, por medio de su texto que destaca las capacidades de las autoridades que participan en su recepción. La sociedad civil es quien recibirá la formación de acuerdo a sus tópicos y el financiamiento requerido para solventar su implementación en territorio nacional. "Retoma el contenido del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 y contribuye a su instrumentación. Asimismo, fortalece en los países miembros la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los principios de la Agenda 21 de las Naciones Unidas, así como los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA). El Acuerdo también promueve el fortalecimiento de capacidades, la cooperación, la asistencia técnica, la educación y la sensibilización a escala internacional, regional, nacional y local para el ejercicio pleno de los "derechos de acceso" o "derechos de la democracia ambiental [...]" (SEMARNAT, 2021: s/p)

c) Programa Nacional de Residuos (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales [SEMARNAT])⁵

En los aportes circulares que muestra el sistema jurídico mexicano, señalamos la creación de Programa Nacional de Residuos -PNR-, el cual se desarrolla desde la década de los 80, como un instrumento que nos permita la reducción de residuos contaminantes, como Programa Administrativo Ambiental, se destaca su contenido de cara a los fines circulares que posee, en aras de disminuir el daño en los elementos naturales, a través del manejo de los productos contaminantes, externalidades que han provocado el daño ambiental en agua, suelo y oxígeno.

Ante el bosquejo del PNR, las autoridades participan de los ODS, para aminorar el calentamiento global y tener adaptabilidad al cambio climático para el 2030. Los particulares por su parte tienen una doble colaboración como a) Corresponsables en el manejo de los residuos en sus funciones tributarias y b) Participación en el control de los residuos como empresa con responsabilidad social y delegada del Estado.

La trascendencia del PNR, implica la composición de normas que anteceden la instalación de la LGE en México, para establecer en conjunto las estrategias que permitan delimitar las acciones de los agentes que provocan las externalidades al ambiente. Por otra parte, se observa la colaboración en materia de medio ambiente, para acrecentar los esfuerzos en la defensa de los elementos naturales, en razón de la génesis del PNR, que data de la época de los 80, como instrumento de fomento al uso de los desechos en rubros que generan las contaminaciones al entorno. Los particulares por su cuenta, se han sumado a los retos asumidos por las autoridades ambientales, para disminuir los daños al ambiente ante la emisión de contaminantes y adoctrinarse en el manejo de los residuos.

La intervención de las autoridades por ámbitos de gobierno pronuncia la implementación en cascada del PNR en todo el país -y de la fiscalidad ambiental-, a través de la interrelación entre los agentes participantes que solvente sus objetivos (SEMARNAT, 2018) para:

⁵ El Programa Nacional de Residuos, tiene como objetivo: “Fomentar la gestión integral de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial en el país, a través del financiamiento de estudios o programas para la prevención y gestión integral de los residuos, así como el desarrollo de infraestructura de los sistemas de recolección, transporte y disposición final, así como el aprovechamiento material o energético de residuos, a través del acceso a recursos económicos del Programa para la Prevención y Gestión Integral de Residuos. Este programa tiene aplicación territorial en la República Mexicana para: Autoridades Estatales, de la Ciudad de México, Municipales o Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, que presenten solicitudes que cumplan con los mecanismos establecidos en los presentes lineamientos. (En su génesis se establecen criterios para otorgar los apoyos económicos a los agentes que participan de la recolección de los residuos). Dentro de los “Lineamientos para el otorgamiento de apoyos de la SEMARNAT para proyectos a través del Programa para la prevención y gestión integral de residuos 2018”, se establecen los tipos de proyectos susceptibles de apoyo en el apartado 8, los criterios de elegibilidad en el apartado 11 y los requisitos en el apartado 12.” (SEMARNAT, 2018: s/p)

Fomentar la gestión integral de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial en el país, a través del financiamiento de estudios o programas para la prevención y gestión integral de los residuos, así como el desarrollo de infraestructura de los sistemas de recolección, transporte y disposición final, y el aprovechamiento material o energético de residuos, a través del acceso a recursos económicos del Programa para la Prevención y Gestión Integral de Residuos. (Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, 2022).⁶

3. Recepción tributaria de la economía circular

La correspondencia que muestra el sistema tributario en la recepción de las funciones circulares, se observa desde ejercicios fiscales anteriores, acorde a las reformas que se gestan al interior de las legislaciones del: Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Sobre la Renta e Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, en los cuales se introducen algunos de los objetivos de la economía circular, en cuanto al empleo de los residuos, hidrocarburos, producción de plásticos y uso de energías. En las legislaciones mencionadas, el legislador fiscal regula los supuestos que buscan disuadir las conductas negativas al entorno, en razón de las acciones enunciadas en el numeral 16 de Código Fiscal Federal (CFF, 2022).

Preferentemente, no permitimos mencionar, que no todas las conductas de los tributarios empalman en los fines enunciados, para evitar el incremento de los residuos contaminantes, además, no todas las regulaciones que se hacen en las leyes señaladas, amparan los objetivos circulares, en similitud a los objetivos también limitados que reglamenta la LGEC (2022) para México. En tal virtud, existe la asimetría entre los supuestos que se regulan en los ordenamientos tributarios como parte de las funciones circulares, con las conductas que generan las externalidades al entorno, las cuales no constituyen en su totalidad el objeto de la base imponible o bien, los estímulos otorgados al fomento de la reducción de residuos, son insuficientes.

Ahora bien, pasamos al escrutinio de los argumentos asumidos por el legislador fiscal, para el siguiente ejercicio fiscal 2023, quien a manera de Proyecto, trata de incorporar la circularidad en los ordenamientos de corte tradicional, como estrategias versadas en estímulos a la base imponible de los tributarios.

⁶ En forma similar a la prevención de residuos tóxicos que se aplica en territorio nacional -PPGIR-, se observa el Programa de Prevención en Residuos Tóxicos sobre bienes alimentarios, para ampliar las competencias ambientales en las autoridades estatales, a través de los criterios relativos a la prevención, manejo y control de residuos tóxicos en el país, incluyendo el presente Programa en bienes alimentarios y agropecuarios, teniendo como titular al Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, quien “Induce a la aplicación efectiva de los Sistemas de Reducción de Riesgos de Contaminación, la participación de otras Dependencias Federales y Estatales, así como de productores, industriales y agentes comerciales de la cadena productiva. El Senasica establece anualmente el Programa Nacional de Control y Monitoreo de Residuos Tóxicos en bienes de origen animal, recursos acuícolas y pesqueros, así como el Programa de Monitoreo de Residuos Tóxicos en Animales para vigilar y constatar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables a los límites máximos de residuos tóxicos y contaminantes de los productos alimentarios.” (Gobierno de México, 2022)

Resulta elemental identificar aquellos actos que se sistematicen en los tributos para el ejercicio fiscal 2023, en aras de establecer la correspondencia de las funciones circulares con las tributarias, acorde a la disuasión de conductas negativas al entorno. También debemos apuntar que en cada uno de los instrumentos tributarios que se reforman al fin circular, debe existir acorde a su objeto de estudio, aquellas labores que guardan relación con la incidencia negativa a los recursos naturales, para realizar la transición en los procesos de fabricación, distribución de servicios y consumo, ante la emisión de residuos que no puedan ser valorados energéticamente y sean reincorporados a la nueva vida económica a través de la compostura, re-uso y reventa.

De cara a los esbozos precedentes, precisamos las iniciativas comerciales en la realización del reciclaje para la compostura, reventa, acopio de residuos y distribución de productos de segunda vida comercial. El legislador fiscal en estas acciones de particulares, por ende, debe reconocer las conductas que causan la contaminación al ambiente para reducir los efectos contaminantes con sus actividades de producción, distribución, servicios y consumo. Por otra parte, se endereza la actuación de la política fiscal, en corresponder a los fines de la LGEC vigente, para adentrar en los ordenamientos tributarios los objetivos circulares, e introducir las estrategias en los procedimientos comerciales, para dar paso al re-uso, fabricación con productos usados, compostura y eliminación de plásticos de un solo uso.

Con base en lo enunciado, las legislaciones en materia de Renta, Impuesto al Valor Agregado y Productos Especiales, deben ser pioneras en la incorporación de supuestos que codifiquen las estrategias resilientes para fomentar los objetivos del desarrollo 2030, ante la construcción de nuevos procesos que no irrumpen con sus actividades empresariales.

Consecuentemente, señalamos en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2023, la ordenación de los fines circulares al tenor de cuatro figuras económicas: renuncias fiscales, bonos, facilidades administrativas y estímulos fiscales en los supuestos de fabricación, servicios y consumo de bienes viables al reciclaje, en actividades productivas de agricultura y conexas.

a) Renuncias tributarias

Con base al contenido que muestra el Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación (LIF, 2022) para el año 2023, se observa la regulación de Renuncias Tributarias, enunciadas ahora en la LIF vigente para el ejercicio fiscal corriente. Se conforman como figuras tributarias que ofrecen cambios en la base imponible, de cara a las adecuaciones que tengan los tributarios en los supuestos que determinen tendencia medioambiental o en la economía circular. Tales modificaciones legales se advierten en la categoría de apoyos fiscales; su finalidad se suma al financiamiento otorgado con los demás instrumentos financieros, a favor de los contribuyentes que adoptan los postulados sobre la sostenibilidad ambiental regulada en los ordenamientos tributarios.

En este orden de ideas el numeral 25 de la LIF (2023) señala; algunas figuras tributarias que operan como exenciones, deducciones, facilidades administrativas, estímulos fiscales, condonaciones, tratamientos especiales, entre otras, que remiten a la financiación que se hace a los tributarios en rubros específicos a su actividad empresarial, ingresos que no son contabilizados para el Presupuesto de Egresos, por la falta de exacción de los entes fiscales, en los casos correspondientes.

Para el año 2023, las renunciias tributarias son cuantitativamente mayor a las proyectadas en el año 2022, dicho incremento se destaca hacia la transversalidad del sistema tributario, que acoge la regulación de supuestos que buscan formar y disuadir las conductas que provocan daño al ambiente. Esas renunciias, también son entendidas como otras alternativas tributarias que fomentan el desarrollo de las acciones empresariales de los tributarios. Sin embargo, dichas regulaciones tributarias, no tienen uniformidad en la correspondencia a la sustentabilidad ambiental. "Derivado del monto de ingresos fiscales a obtener durante el ejercicio fiscal de 2023, se proyecta una recaudación federal participable por 4 billones 443 mil 267.6 millones de pesos." (LIF, 2023: 11).

Como se observa de la cita transcrita, las renunciias tributarias cobran vigencia a través de su regulación en la LIF (Proyecto de la Ley de Ingresos de la Federación, 2022), a efectos de ser introducidas en las respectivas legislaciones fiscales, para el ejercicio fiscal 2023. Su función se traduce en los apoyos que brindan las acciones de la Política Fiscal a los tributarios que participan en la transición de los procesos económicos lineales a los circulares, para adentrarse a los nuevos mecanismos que disminuyan la emisión de residuos contaminantes.

No obstante, los aportes que se destinan a la transversalidad del Sistema Tributario, para fomento de rubros sociales, empresariales y de salud; las renunciias tributarias hacen mayor eco, al financiamiento de actividades empresariales en materia de IVA, a prestaciones sociales por ley y subsidios en el uso de combustibles fósiles.

Así se aprecia del contenido de la LIF (2023) para el ejercicio fiscal 2023 en su artículo 5, párrafo primero que estima la falta de recaudación en condiciones a) que apremian un comportamiento devengado por ley, como las jubilaciones y pensiones, b) subsidio en la compra de gasolina y c) tasas reducidas en actividades gravadas por IVA: alimentos, medicinas, servicios sobre agua potable.

Los tributos renunciados por las categorías enunciadas, se convierten en la autoridad fiscal como conceptos no recaudatorios, los cuales no cruzan por excelencia a los fines transversales del tributo en alcance a la sustentabilidad ambiental. Se quedan bajo el corte de estímulos para los casos de los incisos a y b, mientras que se traducen en impuestos extra-fiscales para los tributos del IVA en el inciso c).

De este modo, las figuras fiscales que se adoptan por la renovación transversal del sistema tributario, inciden en una recaudación atenuada por el fomento a la aplicación de estímulos o su disminución por las exenciones en la imposición del gravamen, así como por

la reglamentación que se haga de los instrumentos de mercado que se identifican en la ley de ingreso anual.

Correlativamente se menciona la gestión que realiza la autoridad financiera para atender estas implementaciones en la política fiscal mexicana:

Para efectos de lo previsto en el artículo 107, fracción I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá incluir en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública información del origen de los ingresos generados por los aprovechamientos a que se refiere el numeral 6.61.22.04 del presente artículo por concepto de otros aprovechamientos. Asimismo, deberá informar los destinos específicos que, en términos del artículo 19, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su caso tengan dichos aprovechamientos. (LIF, 2022)

El porcentaje de las renunciias tributarias por IEPS, se justifica su aumento para el año 2023, por el incremento del precio de los hidrocarburos que adquieran los tributarios, en la compra por biodiésel, como producto menormente dañino al medio ambiente. De esta forma, el subsidio se regula a favor de los importadores, comerciantes, distribuidores, transportistas y consumidores del biodiésel como combustible alternativo al diésel, pero más armónico a los ecosistemas. Los contribuyentes que se adhieran al estímulo que se otorga para el año 2023, asumen también la asimetría que se obtiene en el alza de los hidrocarburos.

Concomitantemente a las funciones que amortizan los cambios en la política fiscal, se enuncian aquellos conceptos o partidas que correspondan a las ausencias en los presupuestos de ingresos, cuando se trata de la aplicación de instrumentos fiscales o de mercado que contribuyen al internamiento de las figuras circulares en las actividades empresariales de los tributarios. Tales son los casos que se observan en los impuestos especiales, en los que el legislador fiscal adiciona medidas transversales por el uso de bienes que disminuyen la huella de carbono.

En cuanto a la reducción del monto de la disminución del acreditamiento en IEPS del diésel, biodiésel y sus mezclas, se debe a las menores cuotas promedio del IEPS del diésel por los elevados precios del petróleo y los combustibles a nivel mundial, toda vez, que a mayor nivel de estímulo, menor es la cuota que queda para acreditar. (LIF, 2022).

Cuantitativamente, las renunciias tributarias muestran un impacto en el presupuesto de ingresos para el ejercicio fiscal 2023, estimándose un porcentaje del 1.63 % del PIB -508,195 millones de pesos- por concepto del tratamiento diferenciado en el caso del IVA –por la tasa al 0% en la compra de medicinas, alimentos, venta de agua por razones de la contingencia COVID-19-; aspectos que no determinan un alcance transversal a la sustentabilidad ambiental, tampoco a la reducción de residuos contaminantes conforme a los objetivos de la LGEC (2022).

Por otra parte, las renunciias tributarias (LIF, 2022) en su artículo 5, párrafo segundo de la Ley en cita, destina el otorgamiento de estímulos como se ha mencionado en los

hidrocarburos en el biodiésel, que guarda tendencia circular, ascienden a una proporción de 1.44 % en el PIB -446,390 millones de pesos-, cantidades que remiten también al subsidio brindado a los combustibles, como la gasolina y el diésel, productos de naturaleza fósil, sin fomento a la sustentabilidad ambiental.

b) Instrumentos financieros -Bonos- (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2022)

En el rubro del financiamiento público que se destina a la realización de los fines del fomento medioambiental, se observa la Subasta de Fondos G, de Fondos del Gobierno Federal, en atención a los ODS de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, en adelante) para fortalecer la sustentabilidad en el territorio nacional. Dichos bonos abren paso al financiamiento público delegados en terceros por subastas, para asumir los costes de la financiación de estrategias y demás procedimientos que solventen los fines sustentables y circulares, conforme a la agenda 2030, a partir del mes de mayo del año 2022.

Se relaciona a lo antes señalado el contenido de los párrafos 2, 3 y 4 del numeral 5, - página 25- de la Ley de Ingresos 2023, que explicita el contenido de los Fondos G, como Fondos de Gobierno Federal creados el 2 de mayo del año 2022, para hacer participar a los inversionistas en el financiamiento del desarrollo sostenible del país. Estos fondos son una estrategia innovadora de deuda sustentable a cargo del erario público, cuya financiación se asemeja a la tributación, como si se tratara de ingresos ordinarios recaudados con fuente en las contribuciones.

c) Facilidades Administrativas (Ley de Ingresos de la Federación, 2022, pp. 17 y 85)

Reguladas en el numeral 8º de la Ley de Ingresos para el año 2023, incluye también beneficios fiscales para los tributarios que se adhieran al pago de tributos sujeto a plazos. Sin embargo, no refiere a los supuestos de sujeción de los objetivos circulares de la LGEC y sustentabilidad ambiental, de los que participen los tributarios en los procesos de transición a las energías limpias, reducción de residuos, como disyuntivas para la reducción del calentamiento global y adaptabilidad al cambio climático.

d) Estímulos fiscales (Ley de Ingresos de la Federación, 2022, pp. 32, 38, 100 y 107)

En el inciso presente, se remite a la regulación -del artículo 16 de LIF- de apoyos destinados a los tributarios por actividades de comercio, importación, agrícola, transporte, transporte con uso de autopistas, que usen como combustibles el biodiésel para aminorar las externalidades al medio ambiente. Esos apoyos se traducen en reducciones de las bases imponibles de los tributos a pagar, en materia del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado e Impuestos por Importación.

Los aportes legislativos que hemos mencionado, como apoyos fiscales derivados del artículo 16 de la LIF para el año 2023, redundan en la función de la doctrina circular, porque

fortalecen los ODS y los fines de la LGEC vigente en nuestro país. Al mismo tiempo se responden los compromisos internacionales de México ante la Agenda 2030 y las recomendaciones de la ONU, en el marco de la protección al medio ambiente.

Ejemplificamos en la tabla siguiente, la clasificación de los estímulos fiscales que se otorgan en las actividades empresariales para el año 2023 en el artículo 16 de la LIF, ante el uso del biodiésel como componente armónico al entorno:

Estímulos fiscales (artículo 16 LIF)				
Actividad	Producto	Beneficio	Porcentaje	Tributo
Comercio (Compra final) -FI-	Biodiésel	Acreditar	Sobre el pago del IEPS	IEPS
Importación -F I-	Biodiésel	Acreditar	Sobre el pago del IEPS	IEPS
Agricultura -F II.2-	Biodiésel	Acreditar	Pago de Importación o precio de adquisición del IEPS	ISR
Agricultura –FIII- Menor 20 veces UMA al año	Biodiésel	Devolución	Pago de Importación o precio de adquisición del IEPS	ISR
Transporte -F IV-	Biodiésel	Acreditar	Importación, Venta de biodiésel	IEPS
Transporte Uso Red -F V-	Biodiésel	Acreditar 50% Gastos de Autopista	Adquirir biodiésel	ISR
Producción sin combustión -VI-	Biodiésel	Litros de combustible usados	Compra de combustible	IEPS

Fuente: Elaboración propia con datos del numeral 16 de LIF.

De la clasificación anterior, se constata la aportación cuantitativa que el gobierno federal destina al rubro de los estímulos fiscales con fines circulares, para formar a los tributarios en el uso de bienes mayormente compatibles con los recursos naturales. Igualmente, se advierte la colaboración del Sistema Tributario mexicano en las metas sustentables internacionales, atentos a su función transversal que le atribuye la LGEEPA, para crear instrumentos fiscales que apoquinen las actividades destinadas a la tutela ambiental. De este modo, la fiscalidad ambiental prevista para el año 2023, participa de ese contexto para dotar de recursos a los tributarios, en la expectativa de disminuir las externalidades por hidrocarburos en el territorio nacional.

Conclusiones

Es evidente el trabajo legislativo que deriva del numeral 16 de la Ley de Ingresos de la Federación, para el ejercicio fiscal 2023, como instrumento que agrupa las acciones de la política fiscal, ante su recepción en el Sistema Tributario, con las normas que fomentan la sustentabilidad ambiental y los procesos circulares que tienden a la transición de procesos de fabricación, distribución, compra, venta, importación y consumo. Por ende, las determinaciones legislativas sugieren el empleo de productos armónicos a la naturaleza;

acotadas al uso de hidrocarburos como es el caso del biodiésel, en protección del medio ambiente y la salud de las personas.

Como se observa en el desarrollo de la presente indagación, acorde al objetivo enunciado al inicio de esta indagación, se analizan diversas acciones que muestran externalidad al entorno, las cuales requieren de un tratamiento similar, al empleo del biodiésel, es decir, deben sumarse otras conductas de tributarios y consumidores finales, para ampliar la regulación de los supuestos legislativos que fomentan a la economía circular. Tal como resulta de la vigencia de figuras tributarias o instrumentos fiscales que se aplican como estímulos fiscales en protección al medio ambiente, regulados con antelación en nuestro Sistema Tributario, en los numerales 203 y 204 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta en vigor.

Los escenarios internacionales como el Acuerdo Escazú, muestra una gran expectativa al cambio de cultura ambiental, para fortalecer la corresponsabilidad en los diferentes agentes participantes de las externalidades a la naturaleza. Igualmente destacamos a los demás instrumentos legislativos que persiguen el fin sustentable para México, como es el caso de la reciente creación de la Ley General de Economía Circular; para apuntalar las transformaciones en la economía lineal, de cara a los operadores públicos, privados y la sociedad civil, en el seguimiento de los objetivos circulares.

De este modo, hemos visto los planteamientos del legislador fiscal para el ejercicio fiscal 2023 que determina una aplicación eficiente parcial de la fiscalidad ambiental, atentos a los supuestos que solo culturan a los contribuyentes en el uso de hidrocarburos a través del biodiésel. Por lo tanto, se advierte la mínima correlación entre el Sistema Tributario y su recepción con los fines circulares, ante la incursión de los nuevos procesos tecnológicos que favorecen a la sustentabilidad ambiental. Tal como se apunta en el inicio de esta indagación, para identificar como planteamiento del problema, la ocupación que guarda la economía circular a través de la fiscalidad ambiental de México; para fortalecer las funciones del estado mexicano, de cara a la sustentabilidad ambiental que demanda la colaboración a nivel mundial para el año 2030.

Por ende, del análisis de los instrumentos tributarios descritos en el apartado tercero, y en correlación a nuestro objetivo planteado, se constata la colaboración fragmentada de la fiscalidad ambiental, ante el quehacer legislativo que reitera la aplicación de supuestos en la disminución de residuos líquidos, sólidos y gaseosos regulados en materia de productos especiales -carburantes-, al tenor de la Ley del IEPS y LIF 2023.

Además, se debe fortalecer la vinculación que hace la LGEEPA del sistema tributario mexicano, con la sustentabilidad ambiental, como instrumento para la transición de las empresas a una responsabilidad ambiental. Al corriente año 2023, estos contextos no muestran la sinergia suficiente para la formación de nuevos actores, que permitan la disminución de elementos contaminantes al entorno, con base a los fines circulares. Por consiguiente, los contribuyentes deben adherirse a los nuevos escenarios sustentables que

les brinde la legislación tributaria y desarrollar al mismo tiempo sus deberes como empresarios socialmente responsables.

Ahora bien, conforme a los comentarios referidos a la implementación de los fines circulares en el Sistema Tributario Mexicano, se sugiere:

- a) Ampliar el contenido de los estímulos fiscales a mayores actos y productos contaminantes al entorno.
- b) Fortalecer el financiamiento para abordar los fines circulares de la Ley General de Residuos.
- c) Dar cumplimiento transversal a las recomendaciones internacionales del Acuerdo Escazú, en materia de instrumentos económico-tributarios
- d) La fiscalidad ambiental sea robustecida con la inclusión de normas con alcance circular, para disminuir: la producción de plásticos de un solo uso, emisión de residuos y desgaste de recursos naturales.
- e) Reconducir las acciones tributarias a nuevos procesos de producción, comercio, servicio y consumo; con bienes reciclados.

Con las sugerencias anteriores, el sistema tributario mexicano adopta una aplicación coyuntural, para lograr un mejor cumplimiento en los tributos como instrumentos económicos, que fomentan la transición en los contribuyentes que participan de las emisiones al medio ambiente.

La tributación por su parte, no debe observarse en perjuicio, por el contrario, recibe - como se ha mencionado- algunos ajustes en su planeación fiscal. Se destacan a la par de ésta, las figuras tributarias extrafiscales y de contenido circular que requieren de un incremento legislativo para fortalecer los fines de la Administración Tributaria como conducto a la sustentabilidad.

Fuentes de consulta

a) Bibliografía

Aneiros Pereira, J. (2021). "Economía circular e imposición indirecta: problemas, retos y oportunidades". En Patón G. G. (Dir.), Salassa, R (Coord.), *Tendencias actuales en economía circular: Instrumentos financieros y tributarios*, España: Aranzadi.

Betancor, A. (2001). Instituciones de Derecho Ambiental. Madrid: La ley.

Galarza, C. J., Monti, G., y Acuña del Pino, N. (2021) "Sostenibilidad ambiental, fiscalidad y financiación de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030". En Patón G. G. (Dir.), Salassa, R (Coord.), *Tendencias actuales en economía circular: Instrumentos financieros y tributarios*, España: Aranzadi.

Orón Moratal, G. (2021). «Incentivación de la reutilización de bienes y la continuidad de su uso si procede la reparación: en especial el "Derecho de Reparación" y el IVA». En Patón García, G. (Dir.), Salassa, R (coord.), *Tendencias actuales en economía circular: Instrumentos financieros y tributarios*, España: Aranzadi.

Patón García, G. (2021). "Impulso a la estrategia de la economía circular mediante la imposición sobre plásticos". En González-C. S. M.L. y Ortiz C. E. (dirs.), *La transición energética en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible y la justicia fiscal*, España: Tirant lo Blanch.

b) Hemerografía

Salassa Boix, R. R. (2013). "Cuestiones elementales sobre los tributos ambientales". *Revista de Derecho*, 16.

c) Legislación

Código Fiscal de la Federación. (2022). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última reforma publicada DOF 12-11-2021. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CFF.pdf>

Ley General de Economía Circular. (2022). Senado de la Republica. Recuperado de <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/5431>

Ley de Ingresos de la Federación. (2023). Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIF_2023.pdf

Proyecto de la Ley de Ingresos de la Federación. (2022). Recuperado de https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/bzPX2qB5/PPEF2022/qgp8v2PM/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf

d) Fuentes electrónicas

Boulding, K. (1994). De la química a la economía y más allá. En Szenberg, M. (ed.), *Grandes economistas de hoy*. Madrid: Debate Pensamiento.

Gobierno de México. (2021). Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Recuperado de <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/el-acuerdo-de-escazu>

Gobierno de México. (2022). *Programas Nacionales de Control y Monitoreo de Residuos Tóxicos*. Recuperado de <https://www.gob.mx/senasica/documentos/programa-nacional-de-control-y-monitoreo-de-residuos-toxicos-en-los-bienes-de-origen-animal-recursos-acuicolas-y-pesqueros?state=published>

Gunter, P. (2023). *La economía azul*. Barcelona: Booket.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2018). *Programa para la Prevención y Gestión Integral de Residuos*. Recuperado de <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/programa-para-la-prevencion-y-gestion-integral-de-residuos>

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2021). *Acuerdo Escazú*. Gobierno de México. Recuperado de <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/el-acuerdo-de-escazu#:~:text=El%20Acuerdo%20de%20Escaz%C3%BA%20es%20un%20tratado%20internacional,su%20ejercicio%2C>

Stahel, W. R. (2019). *Economía Circular para Todos: Conceptos Básicos para Ciudadanos, Empresas y Gobiernos* (1a. Ed.). (Magaly González Vázquez, trad.) Independently Published.

El campo de la seguridad pública en Francia, 1997-2001

Recibido 18 septiembre 2023-Aceptado 05 enero 2024

José Alfredo Zavaleta Betancourt*

Universidad Veracruzana. Xalapa-Veracruz, México
azavaleta@uv.mx

RESUMEN: El presente trabajo analiza la dinámica del campo de la seguridad francesa durante el periodo (1997-2001). El objetivo del análisis es la recuperación de las experiencias de gestión socialista a nivel municipal para identificar los logros y límites de la participación ciudadana. Para tal efecto, reconstruye el proceso con base en un trabajo documental que contrasta publicaciones del periodo que expresan diferentes posiciones en controversia, acerca de la eficiencia de la gestión socialista de la inseguridad. En esta lógica, el análisis de contenido de diversas leyes y políticas se focaliza en las oportunidades y obstáculos de la participación de los ciudadanos en el campo de la seguridad. El artículo aborda la inseguridad, la seguridad y las modalidades de participación ciudadana en el campo con la

ABSTRACT: This paper analyzes the dynamics of the French security field during the period 1997-2001. Its aim is to retrieve the experiences of socialist management at the municipal level to identify the achievements and limits of citizen participation. To this end, it reconstructs the process based on documentary research contrasting publications that express opposing positions regarding the efficiency of socialist management of insecurity. In this context, the analysis of diverse laws and policies seeks the opportunities and obstacles of citizen participation in the field of security. The article addresses insecurity, security, and the modalities of citizen participation in the field with the idea of identifying opportunities for the

* Doctor en Sociología, Investigador del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Academia Mexicana de las Ciencias, Área de Ciencias Sociales. ☎ 0000-0002-8859-1647

idea de identificación de oportunidades de democratización de la seguridad pública local. Esta experiencia de gestión representa un antecedente en la gobernanza de la seguridad para las sociedades latinoamericanas que, gobernadas mediante regímenes federales o centralistas, asumen que el problema de la inseguridad enfrenta retos para la implementación de políticas de seguridad local.

Palabras clave: Campo, Delincuencia, Inseguridad, Contrato de Seguridad, Gobernanza.

democratization of local public security. This management experience serves as a precedent in the governance of security for Latin American societies that, governed under federal or centralized regimes, assume that the issue of insecurity faces challenges for the implementation of local security policies.

Keywords: Countryside, Crime, Insecurity, Security Contract, Governance.

SUMARIO: Introducción. 1. El campo de la inseguridad. 1.1 La inseguridad y la delincuencia. 1.2 Las incivildades y la delincuencia. 2. El campo de la seguridad pública. 2.1 La dinámica del campo de la seguridad pública. 2.2 La descentralización y la gobernanza de la delincuencia y la seguridad. 2.3 El proyecto socialista de la coproducción de la seguridad. 2.4 La gestión de "la nueva arquitectura liberal de la seguridad". 3. La participación de los ciudadanos. Conclusiones. Fuentes de consulta.

Introducción

La gestión socialista de la inseguridad en Francia, durante el periodo de 1997-2001, fue un cambio de paradigma en las políticas de control social, porque modificó la estrategia de las políticas de seguridad pública, tradicionalmente centralizadas, mediante un modelo de proximidad policial que hace posible acuerdos entre diversos actores gubernamentales y civiles. Dicha experiencia se formó a partir de reformas legales, contratos locales de seguridad (CLS), la participación de policías sindicalizados y ciudadanos dispuestos a involucrarse en algunas actividades de vigilancia en barrios o zonas urbanas caracterizadas como inseguras por sus altas tasas de delito y violencia.

Las políticas de proximidad policial se institucionalizaron en un contexto de descentralización política, con el incremento de policías municipales y nuevos instrumentos de participación ciudadana en la coproducción de la seguridad pública local. La gestión socialista en el campo se cerró en 2001 con la crítica liberal de las políticas de proximidad mediante una retórica de la eficiencia policial que denunciaba que los alcaldes socialistas habían confundido el desempeño policial con el trabajo social, al sustituir el control por la prevención.

El rechazo de las políticas de proximidad implicó una adaptación del discurso de la cero tolerancia, basada en la teoría de las ventanas rotas; sin embargo, a pesar de que las políticas de seguridad local socialistas fueron abandonadas, estas pueden ser útiles en otras ciudades periféricas, como las latinoamericanas, para enfrentar la inseguridad desde las alcaldías, municipios o provincias. De ellas podemos recuperar algunos elementos para construir una política de seguridad realista, sobre todo, acerca de las oportunidades de participación ciudadana en el campo. La experiencia de gestión socialista nos enseña que las políticas de seguridad funcionan mejor cuando se acompañan de procesos de descentralización administrativa, posibilitan la cooperación de diversos actores sociales y políticos locales y acuerdan la participación de ciudadanos en tareas de supervisión en el control social.

1. El campo de la inseguridad

El campo de la inseguridad en Francia es trasnacional y puede contextualizarse en el espacio de la Unión Europea.¹ El registro delictivo galo incluye los delitos cometidos en Guyana, Martinica y Guadalupe. Los discursos y prácticas delictivas, incluidos abusos de poder policial. Los discursos y prácticas del campo delictivo son un segmento de un campo más amplio, el de la seguridad pública, y las fronteras de este se extienden hasta las excolonias, cuyos delitos son registrados bajo la etiqueta de "departamentos de ultramar".

El campo delictivo se regula mediante oposiciones del tipo: legal/ilegal; criminal/normal; limpio/sucio; chusma/decente; cité/ciudad y nosotros/ellos. De acuerdo a estas oposiciones que regulan discursos y prácticas delictivas, los delincuentes son "ilegales", "criminales", "sucios", "gentuza", "cretinos", "cités", "ellos".

1.1 La inseguridad y la delincuencia

En 2001, el 50% de los franceses decían sentirse inseguros y señalaban a la inseguridad y la violencia como temas urgentes. Al respecto, algunos analistas sostenían: "no imaginábamos la proximidad de una alternancia política. La izquierda parecía sólida en el poder, y la inseguridad no aparecía como el tema susceptible de cambiar una elección" (Rudolph y Soullez, 2007: 5).

Unos años más tarde, la elección presidencial de 2007 estuvo determinada por el tema de la inseguridad. La gestión de la seguridad pública desde el Ministerio del Interior, posicionó a Nicolás Sarkozy en las preferencias electorales, frente a Segolene Royal, la candidata socialista, quien se pronunciaba por un "encuadramiento militar" de jóvenes delincuentes, siguiendo la vieja tradición socialista de la suspensión de ayudas familiares y encuadramientos educativos planteada por Jospin y Chevènement.

¹ Francia tiene 675,417 kilómetros cuadrados de territorio y 64,473,140 habitantes, de los cuales 61,875,822 habitan en el espacio metropolitano que excluye a los departamentos de ultramar.

De acuerdo a datos del Ministerio del Interior, en 2007, el 18% de los franceses declaraba haber sido testigo de un delito, el 15% se sentía inseguro en su domicilio, y el 19.5%, en el barrio. Entre 2005 y 2007, bajó la preocupación por la inseguridad y, también el porcentaje que la consideraba el problema más importante.²

En ese escenario, el sentimiento de inseguridad variaba según la ubicación espacial de los habitantes. Se concentraba en zonas, regiones y departamentos con mayores tasas de incivildades registradas.³ Las zonas urbanas manifestaban mayor inseguridad, junto a periferias y el centro, en contraste con espacios rurales y semiurbanos.

La aglutinación en zonas urbanas sensibles (ZUS) se incrementó con las revueltas urbanas de 2005-2007. Estos espacios multiculturales, “acumulan los principales indicadores de dificultades sociales” como el desempleo, el abandono escolar y la precariedad, el entorno más propicio para el bloqueo de trayectorias sociales y escolares juveniles (Avenel, 2007).⁴

El sentimiento de inseguridad se incrementó sobre todo en las viviendas sociales, donde el 30% declaraba haber sido víctima de algún atentado a los bienes, el 33%, o de una incivildad (Peyrat, 2007).

Por estas razones, la inseguridad ocupaba un lugar central en el debate público en el cual participan actores políticos de izquierda y derecha. Respecto de ésta dice un experto:

La izquierda, al menos una parte de ella, recupera la explicación por las circunstancias. Se habría asistido a una revancha social y cultural de los jóvenes de las periferias, sobre los colegios privilegiados [...] A la ultraizquierda, se prefiere la explicación por el complot, tanto de los medios, tanto por el Estado [...] A la derecha la explicación por la crisis de la autoridad [...] A la extrema izquierda la explicación por los orígenes [...] El debate sobre la inseguridad [...] moviliza un número considerable de gente, en función de la percepción del nivel de la inseguridad en tal o cual momento [...] La inseguridad devino un problema masivo, junto a la pobreza y el desempleo (Peyrat, 2007: 43).

Un ejemplo de la retórica del periodo es el título del libro *Francia tiene miedo*, mediante el cual se registra la inquietud y preocupación institucional por la delincuencia.⁵ Quizá la mejor forma de describir la experiencia de inseguridad en esos años sea el siguiente enunciado: “Ni enloquecidos, ni indiferentes: preocupados [...] La delincuencia francesa no es [...] una apocalipsis [...] no todo el mundo es atacado, todo el tiempo por todo [...]” (Peyrat, 2007: 12).

² De acuerdo a Roché (1998), la inseguridad tiene dos facetas: delincuencia y miedo.

³ Roché conceptúa las incivildades como “desórdenes poco graves que no incluyen robos y agresiones” (Roché, 2002: 39).

⁴ En Francia había, durante el periodo, 751 zonas sensibles, de las cuales 717 se ubicaban en zonas metropolitanas. Las 711 eran habitadas por el 7.6% de la población (Avenel, 2007).

⁵ “La Francia tiene miedo, la fórmula conoce una cierta posteridad, puede ser porque traduce a la época una inflexión en la manera en que una parte de las élites políticas percibe la violencia y la delincuencia” (Bonelli, 2008: 5).

Así, el sentimiento de inseguridad no era reflejo mecánico de las tasas delictivas, aunque algunos ciudadanos se sentían inseguros porque habían sido víctimas de algún delito. En estas circunstancias, sostiene otro analista: "la preocupación securitaria no es muy sensible a la exposición del riesgo: haber sido víctima o no, no la hace variar mucho. No es la experiencia personal que la nutre [...] es abstracta" (Roberts, 2002: 12), no obstante, el debate era intenso. "El incremento de inquietudes tiene una base sólida. No flota en el aire..." (2007: 63).

Puede observarse que la inseguridad se experimenta según la victimización directa o indirecta y se intensifica en domicilios y barrios; sin embargo, el sentimiento no se construye automáticamente en problema público; por el contrario, se individualiza y multiplica la desconfianza en las organizaciones e instituciones antes de pasar a la agenda pública. Con este contexto, el sentimiento de inseguridad es una observación situada del riesgo global, la reflexión situada, mediante la cual se conectan imaginariamente incivildades, delincuencia y bajo desempeño policiaco y judicial. De acuerdo a Roché esto está correlacionado con la edad, género, estilo de vida y nivel de instrucción. Lo que puede producir desintegración social y generar un conjunto de inclusiones sociales paralelas al modelo de integración "republicano" (Roché, 1998). En nuestra perspectiva, los otros tipos de inclusión no deben describirse como desviación ni como baja socialización, porque constituyen otras modalidades de convivencia que complejizan la dinámica del espacio social.

En este contexto, Nicolás Sarkozy, Ministro del Interior durante 2005-2007, insistía en la idea de que la lucha contra la delincuencia y la violencia era una forma de "volver a los valores republicanos fundamentales" (Rudolph y Soullez, 2007: X). La política de control social se orientó a la disminución mediática del miedo, mediante una estrategia que se decía "simple y pragmática", y conceptuaba a la violencia como: "un fenómeno que no desaparecería con el crecimiento económico". Esa retórica del orden republicano, criticada por los políticos socialistas y académicos expertos como securitaria y liberticida, tranquilizaba a los ciudadanos en un ciclo de descenso de delitos contra bienes, en contraste con el ascenso de atentados a las personas, tal como se constata, a partir de 2003 (Rudolph y Soullez, 2007).

1.2 Las incivildades y la delincuencia

Los análisis de Roché (2002, 1998) demuestran que las incivildades en Francia producían sentimientos de inseguridad, lo que provocaba, entre otras cosas, deseo de cambiar de residencia e insatisfacción con las acciones de la policía y las alcaldías. En el periodo que se analiza predominaba la idea de que las incivildades no castigadas por la ley incrementaban la delincuencia. Quizá por ello, la intolerancia a las incivildades era alta y variaba de acuerdo con el tipo de ciudad, el bien dañado o el tipo de agresión.

Para dar una idea de cómo evolucionaron las incivildades, podemos observar algunos datos. Los cuadros siguientes permiten comparar lo acontecido en el centro y algunas ciudades de la región de Isère. El cuadro 1 muestra específicamente cómo el graffiti, las reuniones de jóvenes en lugares públicos y disturbios de vecinos son las principales preocupaciones de la vida diaria de París.

Cuadro 1

La tolerancia hacia las incivildades en París, Francia, 1998

El reclutamiento y el exhibicionismo sexual	10	Los sonidos molestos	28
El abandono de jeringas usadas	10	Los problemas de propiedad en los inmuebles, los espacios verdes, los transportes en común	28
Los animales peligrosos	12	Los excrementos de los perros	29
Los insultos y provocaciones	12	Las inscripciones, el graffiti	36
Los actos de vandalismo contra los inmuebles urbanos	10	El agrupamiento de individuos sin actividad en los lugares públicos o en las partes públicas de los inmuebles	44
Las degradaciones de partes comunes de inmuebles	13	Los disturbios vecinales	44
La degradación de vehículos	16	Las ventas callejeras	70

Nota: (IFOP, 1998, tomado de Roché, 2002).

Continuando con esta lógica, observemos lo acontecido en la comuna de Saint Etienne. Del conjunto de incivildades y delitos, el robo a pequeño comercio, ocupó el lugar de preocupación principal, por encima del robo de tienda y fraude en transportes públicos.

Cuadro 2

La condena de comportamientos en Saint Etienne, Francia, 1995

Eso le parece	Arrojar papeles en el piso	No pagar en los transportes en común	Robar en una tienda	Robar en un pequeño comercio
Totalmente condenable	44	54	70	78*
Muy condenable	23	21	19	15
No verdaderamente condenable	21	15	5,5	3
Nada condenable	11	7,5	3	2
NR	1	2,5	2,5	2

Nota: (Encuesta en Saint Etienne, Roché, 2002).

Además, el robo fue menos rechazado que la agresión física en la calle o la degradación de vehículos, como se puede observar en el Cuadro 3.

Cuadro 3

El grado de condena de comportamientos en Romans, Francia, 1998

	Agresión física en la calle	Degradaciones de vehículos	Robo de una tienda	No pagar en los transportes en común	Inscripciones salvajes o grafitis	Agrupamiento de jóvenes (lugares públicos, inmuebles)
Totalmente condenable	96,5*	82,5*	75,0*	44,5	44	12
Muy condenable	3	12	17,5	26,5	21	10,5
No verdaderamente condenable	0	4	5,5	21,5	27,5	47,5
Nada condenable	0	0,5	1	4,0	6	27
NR	0,5	1,5	1	3,5	1,5	3

Nota: (Encuesta en Romans, 1998, tomado de Roché, 2002).

Una vez descrita la relación entre incivildades y delitos, la dinámica del campo delictivo puede observarse longitudinalmente a través de algunos datos estadísticos para contextualizarlas en su justa dimensión.

En 2007, la población de Francia era de 61,538,000 habitantes, la tasa de criminalidad, del 58.3%, y la tasa de resolución policiaca, 35% (DCPJ, 2007).⁶ Desde 2004, inició un ciclo de baja de robos, pero se incrementaron los delitos sexuales, amenazas y fraudes. La tasa de robo simple es de 3.3%; robo con violencia, 0.8%; robo a casa habitación, 1.6%; robo de autopartes, 3.2%; mientras que la tasa de delitos sexuales, 0.3%; amenazas, 2.1% y fraudes, 10.2% (ENICRIV, 2008).

Estas cifras son interesantes cuando se correlacionan con el crecimiento económico. En el periodo 1950-1990, la delincuencia se incrementa cuando está a la alza y disminuye, cuando la economía desacelera.⁷ Dice Roché:

Desde 1950 distinguimos tres fases durante las cuales la delincuencia no ha dejado de crecer. La primera (1950-1980) está dominada por la expansión económica, antes de que los efectos sociales de la crisis se hicieran sentir; las tasas de crecimiento económico son fuertes, el desempleo limitado, la delincuencia contra los bienes progresa rápidamente, tanto como la delincuencia contra las personas. El segundo periodo, (1981-1990) está marcado por tasas de crecimiento del PIB más reducidas, una delincuencia que se desacelera igualmente. El tercer periodo (1991-1996) es la instalación en la

⁶ Las estadísticas se publican desde 1972 y el Observatorio Nacional de la Delincuencia (OND) fue creado en 2004.

⁷ En este punto otros autores están de acuerdo con que la "La explosión delictiva tiene lugar en un periodo de crecimiento económico". "Desde el inicio de los años 1960 se ha registrado en Francia...un incremento extremadamente rápido de las desviaciones y los desórdenes, particularmente en el medio urbano" (Roché, 1998: 131); "El estudio de cifras de crímenes y delitos muestra que éstos han progresado masivamente entre los años 1960 e 1985 de 600 000 a 3,6 millones" (Garcin, 2007: 9).

recesión durante la cual el crecimiento de las riquezas puede ser negativo mientras que los atentados a los bienes disminuyen [...] pero sobre todo, los atentados a las personas (Roché, 1998: 49).

¿Por qué los atentados a las personas se incrementan en periodos de desaceleración económica? Una respuesta frecuente en el debate público es que las personas se han protegido mejor, que la policía disuade más y que, por el contrario, para el caso de atentados a personas, hay mayor exposición al estrés porque se experimentan mayores fricciones, en las cuales la violencia se utiliza como mecanismo de resolución de conflictos.

Los datos anteriores hacen pensar que las sociedades centrales crecen con una lógica mediante la cual la delincuencia se incrementa en la abundancia de bienes, mientras que en las sociedades periféricas, sin seguridad social institucionalizada, la delincuencia se incrementa cuando existen menos bienes. Quizá sea conveniente considerar en el análisis una variable que atempera el descenso de la delincuencia en ciclos de desaceleración económica tal como la seguridad social. Respecto de este punto dice Mucchielli:

[...] en efecto, los robos son las infracciones más numerosas (dos tercios de 3,5 millones de crímenes y delitos registrados en 1999 por la policía [...] los robos de accesorios de autos, seguidos de robos de autos, además de los asaltos [...] los autos y los domicilios son los dos grandes blancos de los ladrones. Se trata de una predación no violenta, que constituye el corazón del incremento de la violencia registrada desde hace un cuarto de siglo [...] en comparación los robos con violencia son mucho más raros, pero aumentan más regularmente [...] las violencias más graves no son más frecuentes en la sociedad [...] las menos graves, los golpes y las heridas, aumentan mucho [...] la otra gran novedad de los últimos veinte años es el lugar tomado por el consumo y el tráfico de drogas (Mucchielli, 2002: 60, 61).

Los años más complejos se registraron en el periodo 2001-2002. De acuerdo a Peyrat, “esta alza de la criminalidad [...] es probablemente mejor representada por una espiral que por una línea derecha ascendente [...] *la tendencia general a la acumulación de delitos* es perfectamente clara” (2007: 27).

Por todo lo anterior, es interesante observar los datos de 2001 y 2002. Como lo muestran los siguientes cuadros, los atentados a los bienes disminuyeron y, por el contrario, los atentados a la integridad física se incrementaron entre el 2000 y 2006.

Cuadro 4

Atentados a los bienes en Francia metropolitana, 1996-2006

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
2765191	2685053	2753458	2716865	2820509	3863922*	3059062*	2991938	2709934	2633571	2534097

Nota: (IHES/OND, 2007).

Cuadro 5

Atentados a la integridad física en Francia metropolitana, 1996-2006

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
22830	244880	257233	282963	316404	362175	381053	389172	391857	411350	434183*

Nota: (IHES/OND, 2007).

Estas tendencias se repitieron en los departamentos –incluidos los de ultramar– de forma más o menos homogénea, excepto en Seine-Saint Denis, donde, al contrario, los atentados de bienes se incrementaron. Para el caso de robos simples con y sin violencia, robos de autos, destrucción y degradación, Saint Denis ocupa un lugar relativamente alto (OND, 2006).

Cuadro 6

Atentados a los bienes en Francia metropolitana por Departamentos, 1996-2006

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
París	208136	211815	230594	233749	229543	242294*	225705	204279	189010	178073	167814
Rhon	109056	111134	114740*	105438	104449	108339	109108	103877	97996	95148	93356
Seine-Saint Denis	86968	90539	91729	95497	99393	106578*	103497	99680	95647	94978	104724
Val de Marne	73143	70354	72597	72004	75838	78032*	75027	73256	67148	66039	64709
Val d'Oise	72147	70806	70099	72302	75908	81590*	79913	72229	66728	66156	52855
Seine-et-Marne	66543	63558	67713	64796	63326	67776	68744*	68256	64599	64108	62091
Haute-Garonne	52620	50830	51071	52582	53290	62420	62940*	59950	57350	55491	52855
Isère*	54791	54115	52947	48413	53201	58632	60134	62493*	56757	53380	49733
Essonne	61787	58139	58493	58510	57553	62420	62940*	59950	57350	55491	52885

Nota: (IHES/OND, 2007).

Los datos de atentados a personas para Saint Denis se incrementaron significativamente por encima de todos los departamentos listados en el siguiente cuadro. El caso de Seine Saint-Denis es particular porque para la mayoría de variables de robo ocupa casi siempre el segundo lugar después de París. Para atentados a la integridad física, violencias físicas, golpes y heridas ocupa el primer lugar por arriba de París.

Cuadro 7

Atentados a la integridad física en Francia metropolitana por Departamentos, 1996-2006

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
París	20766	21665	22129	27110	30614	37284	34316	32700	32680	33856	35713*
Rhon	6686	7593	8033	8793	10938	12273	13607	14954	14449	14971	16496*
Seine-Saint Denis	10597	11936	13418	16277	18072	21567	22046	23588	23023	24971	27780*
Val de Marne	6027	7058	7899	9274	11493	13063	11599	12039	11523	12392	12567*

Val d'Oise	8228	9379	9843	10972	11461	12775	13700	12780	12971	14721	14253
Seine-et-Marne	5847	6255	6965	7510	8293	9575	9638	9657	9507	10984	11676*
Haute-Garonne	3185	3504	3692	4322	4506	5441	5802	6766	7170	7156	8167*
Isère*	3316	4275	4291	4097	4859	4920	5647	6432	6330	6644	6874*
Essonne	6162	6068	7168	7781	8198	9360	10318	10745	10980	11329	11339*

Nota: (IHES/OND, 2007).

Respecto de los datos por regiones, mostrados en el Cuadro 8, pueden aislarse aquellos de Ile de France y Rhone-Alpes, como ejemplos de dos regiones complejas. Estas regiones concentran las experiencias de seguridad pública que compararemos en el siguiente apartado.

Cuadro 8

Atentados a los bienes por 1000 habitantes en regiones de la Francia metropolitana, 2006

Ile de France	654137	25,8
Provence-Alpes-Cote	286271	11,3
Rhone-Alpes*	257219	10,2
Nord Pas de Calais	171315	6,8
Pays de la Loire	114089	4,5
Aquitaine	116586	4,6
Languedoc-Rousillon	130 604	5.2

Nota:(IHES/OND, 2006).

Cuadro 9

Atentados a la integridad física por 1000 habitantes en regiones de la Francia metropolitana, 2006

Ile de France	138062	31,8
Provence-Alpes-Cote	46655	10,7
Rhone-Alpes*	37671	8,7
Nord Pas de Calais	34590	8,0
Pays de la Loire	13140	3,0
Aquitaine	14343	3,3
Languedoc-Rousillon	17460	4,0

Nota: (IHES/OND, 2006).

Puede observarse que el campo delictivo tiene modalidades diversas que evidencian las tendencias anteriores. Es decir que las trayectorias delictivas se construyen a través de la individuación y la socialización ilegal mediante incivildades y delitos que acaecen en el espacio privado y público.

De lo anterior puede inferirse que la violencia de pareja es un eslabón primario de una cadena delictiva que se reproduce en casa, escuela, barrio y en espacios públicos. El 3.8% de los casos registrados de violencia física de pareja durante 2002-2006 se produjo en

presencia de los hijos. En 2006 se registraron 891,000 víctimas de violencia física y sexual doméstica y 929 víctimas de violencia física sexual no doméstica. El 30.9% de los agresores, según las víctimas, actuaron motivados por una causa no manifiesta, el 28.9%, por alcoholismo, el 11.3%, sin causa aparente; el 10% por problemas psicológicos y el 9.2%, por celos. Del total de mujeres golpeadas, el 41,4% eran francesas y fueron agredidas por 29.6% connacionales. Del 41.4% de francesas golpeadas, el 24% no tiene una actividad profesional y del 29.6% de los agresores, el 9.3% tampoco. Estos datos dan continuidad a una tendencia tal como puede observarse en el siguiente cuadro.

Cuadro 10

La violencia en la pareja en Francia, 2002-2006

	2002		2003		2004		2005		2006	
	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H
Las víctimas de tentativa de homicidio por el concubino o la pareja	38	8	38	11	34	13	45*	17	42	14
Los golpes y heridas cometidas por la pareja	7270	1587	8155	1578	8851	1583	8869	1457	10680*	1724*
Las violaciones de hombres y mujeres mayores	778	243	819	252	925*	218	825	143	729	135
Las violaciones de mujeres mayores	2454		2582		2564		2627		2579	

Nota: (OND, 2007).

En la dinámica del campo, la cadena de violencia va de casa a la escuela. La violencia en la escuela es “estable” y está montada sobre la propia violencia de la familia, el barrio y la estructura de la misma escuela, particularmente en establecimientos situados en zonas de exclusión, barrios llamados “sensibles”. En algunas zonas “sensibles” las escuelas reproducen la exclusión étnica manifiesta en tensiones por nacionalidades, trayectorias sociales y creencias religiosas.

En este entorno de violencia acumulada, se incrementó la delincuencia juvenil. Su registro no debe de ninguna forma generalizarse para estigmatizar a la juventud como categoría social, aunque el supuesto de que la delincuencia de algunos jóvenes es una forma de “pasar el tiempo” es controvertida (Wacquant, 2001).⁸ De acuerdo a Roché (2002), el

⁸ Respecto de este punto, Wacquant cita a Dubet y Lapeyronnie: “Entre las actividades delictivas más populares de los adolescentes se encuentran tomar el tren a París sin pagar, entrar con engaños a las salas de cine, robar en negocios [...] o en las escuelas y otros establecimientos públicos, cometer atracos en las calles [...] o la

incremento de delitos cometidos por jóvenes puede dividirse en dos periodos, de 1972 a 1993, caracterizado por el aumento "ligero" y de 1993 a 2001, por el incremento en el "volumen y gravedad de los actos".

Aunque la delincuencia entre los jóvenes se incrementó, la mayoría de las infracciones y delitos fue cometida por un grupo reducido de ellos (Roché, 2002; Peyrat, 2007). La trayectoria de jóvenes de 13 a 19 años que han cometido algún tipo de delito, va de las degradaciones a los robos. Las infracciones más cometidas por éstos son fraude en transportes en común, 76%; venta de un objeto robado, 32%; consumo de marihuana, 30%, y robo en una tienda grande, 24%. Las principales causas del inicio de las trayectorias delictivas juveniles pueden relacionarse con diversas variables. Dice Roché: "el medio socioeconómico de los niños no es una variable más importante que la calidad de las relaciones entre los padres y niños o la frecuentación de los amigos o aún más la inserción escolar" (Roché, 1998: XVI).

La reducción de la escala de observación de la delincuencia de los jóvenes sobre las "zonas sensibles" permite comprender mejor las causas de las revueltas urbanas registradas entre 2005-2007. Las revueltas se produjeron por un conflicto entre jóvenes y policías en París y otras provincias a partir de la muerte de jóvenes perseguidos por la policía. Las revueltas de 2005 duraron tres semanas, del 27 de octubre al 18 de noviembre, produjeron 9,767 siniestros y fue la primera vez que la policía utilizó helicópteros en operativos (OND, 2007). La violencia de 2006 se intensificó mediante 44,157 vehículos quemados, el 41% de los casos registrados, entre los cuales destacan el incendio de edificios públicos y basureros, lanzamiento de proyectiles, degradación de inmuebles urbanos, entre otros (OND, 2007).

La intensificación de las revueltas fueron reproducidas por los canales de televisión. Recordemos dos registros expertos: "los medios están lejos de ser neutros... banalizan una temática social... dramatizan... deforman la realidad... estigmatizan a personas y los lugares" (Mucchielli, 2002: 12), "La generalización de las revueltas de París a la provincia en tiempo breve [...] no serían explicables sin la contribución de los grandes medios" (Roché, 2006, 79).

Un buen ejemplo del papel de los medios de comunicación puede ser el seguimiento de los acontecimientos del 25 al 28 de noviembre de 2007, hora por hora, realizado por *Nouvele Observateur*, el cual narró el desenlace de hechos policíacos y políticos relativos a la muerte de dos jóvenes que chocaron en persecución con una patrulla.⁹ La contextualización de las revueltas en el espacio social permite una interpretación diferente

destrucción de buzones o equipos colectivos. En los casos más extremos se incendian autos estacionados [...] que lleva a incinerar el instrumento de esta movilidad geográfica y social de la que uno está privado. Esta delincuencia muestra más "una manera de vivir y pasarla bien" destinada a superar el aburrimiento cotidiano que la entrada en una carrera criminal" (Wacquant, 2007).

⁹ Emeutes a Villiers-le-Bel, "Violencias urbanas: hora por hora" *Nouvele Observateur*, 28 de noviembre de 2007.

porque las revueltas urbanas evidenciaban los problemas del modelo de integración social francés (Wieviorka, 2004).

2. El campo de la seguridad pública¹⁰

En el campo de la seguridad pública francesa intervienen, durante el periodo de análisis, diversos actores sociales y políticos. El campo funciona mediante oposiciones del tipo orden/desorden; orden en público/libertades; republicano/partisano; legal/ilegal; prevención/represión e útil/inútil.

En el segmento institucional, participan diversas policías y el OND creado el 6 de diciembre de 2004, como parte del Instituto de Altos Estudios de la Seguridad Interior [IHESI]. El OND fue propuesto el 2 de febrero de 2001, por el sindicato policial UNSA y el proyecto fue canalizado por el Ministerio del Interior, mediante la creación de una comisión dirigida por los diputados Christiphe Caresche y Robert Pandraud.¹¹ El OND produce información para el sistema policiaco, mediante reportes y georreferenciación de la evolución de la delincuencia en regiones y departamentos del país.

El sistema policiaco está compuesto por la Policía Nacional, que tiene 130,304 elementos; la Gendarmería, con 102,101 efectivos, de los cuales 51,747 son policías judiciales y 3,320 policías municipales. Las principales características de la policía francesa en el periodo son el carácter dual y la centralización (Roché, 2004; Roche y Maillard, 2003). Dice Monjardet: “La fuerza pública en Francia está compuesta, a título principal, de dos administraciones distintas. La policía nacional, fuerza civil, bajo la autoridad del Ministerio del Interior [...] La gendarmería nacional, fuerza de estatuto militar” (Monjardet, 2002: 265). Para una imagen general del sistema policiaco francés, observemos el siguiente cuadro.

Cuadro 11

La organización territorial de la seguridad interior

	Presidencia	Ministerio del Interior	Gendarmería	Policía	Justicia
Escalón central	Consejo de Seguridad Interior	Ministro del Interior	Director General de la Gendarmería Nacional	Director General de la Policía Nacional DCRG; DCSP; DCPAF DCPJ; DST; SCCRS	Ministro de la Justicia
Zona de Defensa		Prefecto de Zona	Comandante de Región de Gendarmería para la defensa de la zona	Dirección interregional de la PAF Dirección regional de RG Dirección regional de la seguridad de territorio	

¹⁰ Dominique Monjardet (2008) utiliza el concepto de campo de la seguridad, igual que Sebastián Roché (2002).

¹¹ La Comisión fue creada el 23 de julio de 2001.

Región		Prefecto de Región	Comandante de Región	Dirección regional de RG	
Departamento		Prefecto de Departamento Conferencia departamental de Seguridad Consejo departamental de prevención	Comandante de agrupamiento	DDSP, DDRG Brigada ST, Dirección departamental PAF	
Distrito		Subprefecto	Compañía Comunidad de Brigadas	Circunscripción SP	TGI
Cantón			Brigada de proximidad		Tribunal de Instancia
Comuna o municipio Alcalde CLSPD				Policía municipal	

Nota: Garcin (2007).

Desde el 15 de mayo de 2005, las policías dependen del Ministerio del Interior, incluida la Gendarmería, sujetas a reformas impulsadas por las alternancias y la cohabitación política. La Gendarmería Nacional tiene 66,000 miembros, una tasa de elucidación de 32.15% en 2001 y se organiza por misiones (Garcin, 2007).

La municipalización de la seguridad pública en Francia realizó muchas innovaciones en el control de incivildades y delitos en el espacio local. Los municipios de Rouen, Rennes, Nantes, Stransburg, Mâcon, Lormont, Grenoble y Chambéry desarrollaron experiencias de interlocutores de noche, grupos de prevención y tratamiento de las incivildades [GPTI], reguladores sociales y comités de amonestación, con el propósito de reducir conflictos en el orden público mediante acompañamiento, presencia física y diálogo (Roché, 2002). Particularmente, las experiencias de Saint Martin d’Heres, Chambéry y Valence, en los cuales se instituyó el GPTI y un CDN, destacan por su grado de institucionalización (Bonelli, 2008; Roché, 2002).

Debemos tomar en cuenta que la policía municipal creada por acuerdo comunal, estaba sujeta al Procurador y al Prefecto del Departamento, quienes autorizaban su armamento (Garcin, 2007). Dice Garcin: “Las policías municipales están encargadas de misiones de policía administrativa bajo la autoridad del alcalde. Ellas deben asegurar la prevención, la vigilancia del buen orden, la tranquilidad, la seguridad y la salubridad en el seno de la comuna” (2007: 31).

Los policías están organizados en sindicatos que presionan –mediante marchas– a políticos para la mejora salarial y la creación de nuevas plazas (Monjardet, 2002). Los

sindicatos de comisarios, oficiales, guardianes, administrativos y técnicos son intersectoriales. El sindicalismo policial tiene una fuerte tasa de sindicalización, está sectorizado, pero está muy dividido y algunos tienen mayor peso que otros en las reformas policíacas.

2.1 La dinámica del campo de la seguridad pública

En el periodo la policía estaba sujeta a la reforma en curso. Los esfuerzos de cambio buscaban enlazarla a las nuevas modalidades de incivilidad y delincuencia.¹² Las fases de la reforma estaban determinadas por procesos de reforma estatal como la nueva gobernanza, la descentralización y dependía de las alternancias entre los distintos niveles de gobierno.

Las reformas policiales se orientaban con base en reportes ministeriales, la creación de instituciones mediante decretos y la institucionalización de modelos organizacionales, basados en ideologías y valores. Dice Monjardet (2008): "el flujo continuo de reformas [...] desde hace más de veinte años [...] testimonian la insatisfacción igualmente continua" (Monjardet, 2002: 268). La reforma se propuso restablecer el republicanismo y generó intensos debates que analizaban las paradojas del discurso de la reforma y los límites de los desempeños policiales a nivel nacional y local.

Los reportes más referidos en el debate sobre la delincuencia y la seguridad fueron el Reporte Peyrefitte: *Respuestas a la violencia* de 1977; el Reporte Bonnemaïson: *De cara a la delincuencia, prevención, represión, solidaridad*, de 1983, el Reporte Cabannes: *Relación y perspectivas sobre la gendarmería y la policía* de 1983, el Reporte Haenel: *Las infracciones sin seguimiento o la delincuencia mal atendida* de 1998, el Reporte Peyrat: *Habitar, cohabitar. La seguridad en la vivienda social* de 2001, el Reporte Caresche/Pandrau: *"Creación de un Observatorio de la Delincuencia, de 2002 y el Reporte Breton sobre la cibercriminalidad"*, de 2005.

Los programas de policía de proximidad y la nuevas instituciones de la seguridad fueron diseñadas con base en un conjunto de leyes cuyo catálogo puede sintetizarse en el siguiente listado: Ley 95-73 del 21 de enero de 1995, de la orientación y programación de la seguridad; la Ley 99-291, del 15 de abril de 1999, sobre las policías municipales; la Ley 2000-494 del 6 de junio de 2000 de la creación de la Comisión Nacional de Deontología Policial; la Ley 2001-1067 del 15 de noviembre de 2001, relativa a la seguridad cotidiana; la Ley 2003-239, del 18 de marzo de 2003 de la Seguridad Interior; la Ley 2007-297 del 5 de marzo de 2007, sobre la prevención de la delincuencia; el Decreto 2007-997 de las atribuciones del Ministerio del Interior. En fin, en un periodo corto, "de 2002 a 2007, cuarenta leyes han

¹² "Después de la guerra, las políticas públicas de seguridad han evolucionado fuertemente en un movimiento constante de adaptación a una delincuencia que ha devenido progresivamente en una cuestión central para la sociedad" (Garcin, 2007: 12).

modificado el código de procedimientos penales y treinta el código penal" (Danet, 2008: 19). Dice Mucchielli:

Es un verdadero frenesí securitario[...] cada nueva ley es votada con urgencia, cuando la precedente acaba apenas de entrar en vigor y cuando se es aún incapaz de evaluar los efectos en la práctica. Todo sucede como si la función de la ley fuera [...] menos reformadora que simbólica o declarativa (Mucchielli, 2008: 8).

Paralelamente a la actividad legislativa, destacan otros acontecimientos: la creación del IHESI en 1990, el Congreso de Villepinte de 1997, la fundación del OND en 2004, la propuesta de Jacques Chirac para reagrupamiento de la Policía Nacional y la Gendarmería en 2002, orientada por un discurso de "impunidad cero", y la absorción de la Gendarmería por el Ministerio del Interior en 2002. Entonces, la reforma policial experimentó un giro de la prevención a la "interpelación", eufemismo liberal de represión. Es la discontinuidad de la experiencia francesa en seguridad que transita de la proximidad al pragmatismo de la "cultura de los resultados", instituida por un nuevo contrato, lo que cancela la experiencia socialista.

En diferentes momentos, los socialistas sorprendieron con algunas propuestas controvertidas, como la iniciativa de encuadramiento educativo forzado,¹³ la oposición al control por los alcaldes de la seguridad y a la "municipalización",¹⁴ la supresión de ayudas familiares a los padres de jóvenes delincuentes¹⁵ y el encuadramiento militar,¹⁶ como veremos más adelante. Por otro lado, los liberales sorprendían por su capacidad de asimilación de dispositivos pragmáticos estadounidenses: "la impunidad cero", la política de seguridad "simple", pragmática, de arrestar a delincuentes y la gerencia de resultados.

A contrapelo de las diferencias ideológicas que oponen la proximidad y la eficacia, los políticos franceses reconocían, de diferentes formas, que la seguridad era una meta republicana, ligada a la integración social; que las policías, más allá de los abusos, son responsables, no sólo de salvaguardar bienes y las vidas de personas, sino además, garantizar la convivencia social (Roché, 1998).

¹³ El 8 de junio de 1998 Lionel Jospin anuncia las UEER (DF, 2008).

¹⁴ El 30 de marzo del 2000, Lionel Jospin se opone a la municipalización de la seguridad pública bajo argumento de atomización y desigualdades entre comunas, (DF, 2008).

¹⁵ El 13 de enero de 1999 Jean Pierre Chevenement propone la supresión de las prestaciones familiares (DF, 2008).

¹⁶ El 2 de junio de 2006 Segolene Royal habla en campaña de encuadramiento militar de jóvenes delincuentes. Respecto de este tema, los asesores de Sarkozy desde el OND dicen: "Si Segolene Royal reconoce que durante largo tiempo la izquierda la minimizó [la inseguridad], que hace falta mirar de cara ese tema [...] hasta proponer un encuadramiento militar para los jóvenes delincuentes, ella hace una gran excepción en su campo" (Rudolph y Soullez, 2007: 9).

2.2 La descentralización y la gobernanza de la delincuencia y la seguridad

La reforma de la policía en Francia se nutrió en esos años por los discursos de la descentralización y la gobernanza de la seguridad, y se implantó mediante una red de políticas públicas.

Desde 1981 con la llegada al poder de la mayoría socialista, [se produce] un ritmo infernal de medidas descentralizadoras: 12 leyes aprobadas, 110 decretos [...] en menos de 2 años, todo ello girando en torno de la carta fuerte [...] la ley del 2 de marzo de 1982 (Vannep y Revel, 1988: 59).

No obstante, la descentralización tenía límites. Por ejemplo, no había una ley de descentralización de la policía. Esta no implicó la municipalización, a pesar de que los alcaldes, en el contexto de la cohabitación o gobiernos locales divididos, crearon hasta 3300 policías municipales en 2004 (Garcin, 2007). El discurso de la gobernanza enfatizaba la cooperación de los agentes estatales y civiles en el campo de la seguridad pública. Esta retórica logró materializarse en el campo como una tendencia hacia la complejidad de soluciones, la baja participación ciudadana, la modificación de las relaciones entre comunas y gobierno nacional (Roché, 1998; 2005).

2.3 El proyecto socialista de la coproducción de la seguridad

En retrospectiva, la coproducción de seguridad de aquellos años es descrita en el debate público como doxa, ideología o retórica, más que como un proyecto (Bonelli, 2008; Roché, 2005). La implantación del programa de seguridad fue durante 1997-2001. El antecedente más importante del diseño técnico fue la Comisión Bonemaizon de 1982, que articuló la prevención y represión a las funciones de policía. El Coloquio de Villepin del 10 de octubre de 1997 es quizá el acontecimiento en el cual la propuesta de coproducción se gubernamentaliza.

El detonante del proyecto fue la circular ministerial del 28 de mayo de 1997 y la creación del Consejo de Seguridad Interior del 28 del mismo mes, desde el cual se implantó, con ayuda técnica del IHESI, el pilotaje y la extensión de contratos a municipios y posteriormente se impulsó la policía de proximidad. "Las dos reformas [CLS y Policía de proximidad] están ligadas, pero no se confunden" (Roché, 2005: 53).

Por un lado, los contratos locales de seguridad (CLS), tuvieron como objetivo movilizar los agentes del campo mediante el principio de cooperación. Respecto de este punto, es importante considerar lo siguiente: "no se trata en nuestro caso, de hacer trabajar juntos policía y habitantes, se trata de reunir diferentes instituciones que, hablen entre ellas, confronten sus dificultades [...] se encuentran más fuertes para así tratar el problema de la seguridad" (Wyvekens, 2003: 328).

Este método incluyó la creación de casas (de infancia, juventud, de cultura, de justicia, entre otras) para visibilizar los servicios públicos y la creación de adjuntos de seguridad y agentes locales de mediación social (Wyvekens, 2003). En general, "reposan sobre

diagnósticos previos, objeto de evaluaciones, negociados con el alcalde, el prefecto, el Procurador de la República, los CLS asociados al conjunto de socios de la seguridad [...] devienen el pivote de una nueva cultura político administrativa” (Gleizal, 2003: 35).

Los CLS fueron evaluados en dos ocasiones, el 12 de octubre de 1998 y el 23 de noviembre de 2000. Para el 31 de mayo de 2001 se habían firmado 753 contratos, precedidos de respectivos diagnósticos de seguridad. Los contratos perduraron unos años, con otras formas, “revisitados”, reconducidos por los liberales de la UPM, a partir de 2002. Esta voluntad contractualista se acompañó de la gestión negativa de prestaciones familiares, de vigilancia focalizada en barrios sensibles, de encuadramientos y oposición al control de alcaldes de las policías municipales.

Por otra parte, la policía de proximidad fue impulsada desde el IHESI y puede fecharse el 24 de abril de 1991 y el 18 de abril de 1999 para la Prefectura de París (Roché, 1994). La policía de proximidad fue creada con el objetivo de reducir la delincuencia y reinventar las relaciones entre la policía y ciudadanos. Este objetivo implicaba un contacto mayor con los ciudadanos mediante rondas a pie.¹⁷

La implantación del programa se realizó en dos etapas. La primera que incluyó el pilotaje e institucionalización de 5 casos, en 62 comunas, y la segunda, compuesta de tres fases que extendieron el programa durante 2000-2002. La primera fase de abril de 2000 a diciembre de 2000, la segunda fase de octubre de 2000 a octubre de 2001, y la tercera fase de junio de 2001 a junio del 2002. (Chapuis, 2003: 290-297). Los casos instituyentes fueron Nîmes, Chateauroux, Beauvais, Les Ulysses y Grages-les-Gonesses, más la Prefectura de París, abiertos con un comité de pilotaje –integrado de autoridades y sindicatos- que impulsó el experimento hasta su evaluación en 1999 (Roché, 2004).

Entonces, la policía de proximidad fue bloqueada, enfrentó dificultades con los policías judiciales y los magistrados, así como resistencia por algunos policías. La eficacia de ésta fue puesta en entredicho:

[...] no hay prueba empírica de su eficacia [...] [contra los delitos, aunque, trajo] algunos beneficios como la confianza y la baja inseguridad [...] valorados por quienes la echan de menos a partir de las revueltas urbanas de 2005 o, bien, por quienes proponen una “seguridad de proximidad. La policía de proximidad habría “eclipsado” por falta de liderazgo y olvido de los fines de la policía (Roché, 2005: 99).

¹⁷ El discurso de proximidad tenía tres núcleos: a) anticipación, b) conocimiento del territorio y c) respuesta a demandas de la población. El uso del discurso de la proximidad se realizó mediante 5 ejes: del programa, a) territorialización, b) contacto con la población, c) polivalencia del oficio, d) responsabilidad de cada policía, e) mejor servicio al público. Las prácticas de la proximidad se orientaron hacia, a) el conocimiento de la demanda de seguridad, b) respuestas durables, c) trabajo en equipo, d) uso de las comunicaciones, e) evaluación continua y f) una policía al servicio del público (Roché, 2005).

2.4 La gestión de “la nueva arquitectura liberal de la seguridad”

El abandono de la policía de proximidad comenzó con el uso del discurso de la impunidad cero de Jacques Chirac el 19 de febrero de 2001. Lionel Jospin declaró haber sido ingenuo y propone una aplicación integral de la nueva estrategia. Dice Roché: “Las políticas de los gobernantes de izquierda y derecha se solapan, se articulan mutuamente en este terreno” (Roché, 2004: 12). Un año después, el 22 de mayo de 2002, desde el Ministerio del Interior, Nicolás Sarkozy creó los Grupos de Intervención Regional [GIR]. En medio del debate sobre la pertinencia de la “tolerancia cero” estadounidense en Francia, el nuevo ministro relanza la estrategia de la “investigación y la interpelación” mediante un discurso que exige “una cultura de resultados”.

El debate sobre la “tolerancia cero” fue controvertido y terminó con una solución extraña, en la cual la teoría de las “ventanas rotas” era verificable en el país, pero de allí no se seguía un modelo represivo. O bien, se afirmaba, más o menos, que “de los estadounidenses aprendimos” a tomar en cuenta a los habitantes, a mejorar la relación entre las instituciones y las gentes y hacer a los individuos sujetos del proceso, pero “Francia no es América” (Roché, 2002; Ocqueteau, 2003).

El nuevo ministro se posicionó con un discurso pragmático e inició “un momento de renovación intensiva de la política de seguridad” (Rudolph y Soullez, 2007: 3). El 24 de junio, formaliza el anuncio de una reorganización de la seguridad (Rudolph y Soullez, 2007: X).

En esos días, la clase política se quejaba de una delincuencia “galopante”, de una policía sin equipo adecuado, de un prejuicio antisecuritario que no entiende la función represiva de la policía.

El arribo de una nueva mayoría al poder, electa en gran parte por su capacidad de luchar contra la delincuencia, debía traducirse en una ruptura con los errores anteriores, simbolizados por el nombre del mismo Ministerio: Ministerio del Interior, de la Seguridad interior y de las libertades locales (Rudolph y Soullez, 2007: 2).

En realidad, los dos ejes de la política de Sarkozy fueron la aprobación desde el Ministerio del Interior de la propuesta de la Comisión Caresche/Pandrau, instituida por Lionel Jospin de la creación del OND, y la absorción de la Gendarmería al Ministerio. En retrospectiva el Presidente dice:

Los resultados que hemos obtenido, en materia de delincuencia, son fruto de una estrategia guiada por el pragmatismo y la eficacia [...] hemos tenido el coraje de imaginar e instaurar los dispositivos adaptados a las realidades de la violencia [...] Una de las principales innovaciones ha sido el reconocimiento de la diversidad de actores en la gestión de la seguridad [...] Estoy convencido de que no se puede disociar prevención y represión [...] La seguridad es un derecho fundamental. Nuestro deber es garantizar esta libertad para todos (Rudolph y Soullez, 2007: IX-X).

¿Pero cuán eficaz fue “la nueva arquitectura de la seguridad” diseñada desde el Ministerio del Interior? ¿Era más eficaz que la policía de proximidad abandonada? Dice Roché refiriendo a Sarkozy:

[...] en cinco años [...] no ha logrado establecer ni hacer bajar las delincuencias más graves, las violencias urbanas, las violencias contra las personas, tráfico de drogas duras [...] no marca alguna mejora decisiva en la lucha contra las violencias. Su balance es un balance medio [...] La comunicación aumenta. Es lo que verdaderamente ha cambiado [...] ha abandonado la policía de proximidad [...] pero sus dispositivos no han sido más eficaces para erradicar los núcleos duros de la delincuencia... no ha osado imaginar la policía que los ciudadanos necesitan [...] no ha hecho las grandes reformas indispensables (Roché, 2007).

Una vez institucionalizada la gestión liberal de la seguridad, en la zona académica del campo, se discutió una propuesta para superar el debate de la represión y la prevención, de la proximidad y los resultados. Bajo el principio de “ni policía de estado ni policía municipal”, se propuso la metropolización de las policías en un esquema de policía nacional. Los argumentos se basaban en el reconocimiento de la aglomeración de la delincuencia, en los logros de los contratos y la proximidad, en los riesgos de la municipalización, tanto como a la necesidad del trabajo de la policía con otras instituciones. La propuesta decía: a) acabar el dualismo de la policía y la gendarmería, b) redistribuirlas en aglomeraciones, c) combinación de la proximidad y los resultados, d) la intercomunalidad, y e) descentralización de la justicia. “Las leyes de descentralización de 1982 y de 2003 habían permitido descentralizar la prevención pero no la represión” (Roché, 2004: 289).

3. La participación de los ciudadanos

Ahora bien, la contractualización permite un análisis situado de la participación ciudadana. Para tal efecto, recortaremos la observación a una aglomeración urbana de Grenoble.

En 2000, Grenoble instituyó una red de actores para coproducir la seguridad bajo el tríptico “prevención/mediación/represión”. El objetivo fue la prevención mediante la cooperación de diferentes instituciones y actores civiles, asimismo, la respuesta urgente a situaciones de crisis. La organización de la red puede visualizarse en el siguiente cuadro:

Cuadro 12

La coproducción de la seguridad en Grenoble

	Prevención	Seguridad
El marco de acción	Contrato de acción y prevención. Programa de acción y financiamiento	Contrato local de Seguridad: diagnóstico; modo de cooperación; recursos humanos
Las instancias	Consejo Comunal de la prevención de la delincuencia [CCPD] Consejos locales de prevención de la delincuencia [CLPD] Células de vigilancia y células de crisis, en curso de transformación para devenir las coordinaciones de prevención [CC]	Coordinación de Seguridad [CS]

Las orientaciones	<p>Desarrollar la mediación</p> <p>Luchar contra la reincidencia</p> <p>Actuar en dirección de los jóvenes, los padres</p> <p>Actuar contra las incivildades</p>	Luchar contra el sentimiento de inseguridad; coproducir la seguridad
Los dispositivos	<p>Los agentes locales de mediación (17) reclutados por la ciudad</p> <p>Guardias verdes en los parques y jardines municipales</p> <p>Interlocutores de noche y guardianes de parque en la Villanueva.</p>	

Nota: (Motte, 2003).

El CCPD y los 17 CLPD se reunían 2 veces por año; las 6 CS; las 8 coordinaciones de prevención y las CC se reunían periódicamente, según las necesidades con los actores sociales y educativos de los barrios. En esta red, el CCPD, compuesto por autoridades y ciudadanos, analizó el incremento de la delincuencia, seleccionó opciones de prevención y acordó la articulación de los diferentes participantes. Los CLPD, instituidos en los barrios Bajatierre, Malherbe, Villa Olimpica, Mistral, Alliés, Centre-Ville y Berriat con las uniones de barrios, los equipamientos sociales, la policía local y los servicios municipales, analizaron la evolución reciente de la delincuencia y las opciones más precisas para la prevención (Froment, 2003).

Las CS reunidas mensualmente, compuestas de las autoridades policiacas y judiciales, junto con arrendatarios, debatieron sobre incivildades y acordaron respuestas específicas. Las CP realizaron un diagnóstico de situación y, a partir de información compartida por las instituciones, propusieron un esquema de participación. La participación de los habitantes y los representantes de actores se produjo en el marco de las campañas de sensibilización, en los proyectos contra las incivildades y en los diagnósticos (Motte, 2003).

Los casos analizados se comprenden mejor en el marco de la circular del 28 de octubre de 1997 sobre los CLS y la alternancia política de 2002. El CCPD se creó en Fontaine en 1983 y en Grenoble en 1984. En Echirolles el tema se abordó por vez primera en 1983 y en Meyland desde 1977. En Grenoble, el CLS se firmó el 24 de abril en 1998, en Fontaine el 27 de mayo de 1998 y un CLSPD en Meylan el 17 de julio de 2002. La contractualización en Echirolles inicia en 1984 con el CLSPD, el 9 de noviembre de 1992 se firma el PLS y el CLS se firma el 24 de mayo de 1998.

Los contratos fueron precedidos por diagnósticos en el caso de Grenoble, Echirolles Fontaine y Mylan, esta última comuna contrató a una consultoría para el análisis situacional. En Grenoble, Echirolles y Fontaine, no se generaron datos propios, por lo que se tomaron estadísticas de la Policía Nacional, mientras que, en Meylan, la Consultoría construyó datos para el diagnóstico mediante encuestas. En todos los casos, la delincuencia de los jóvenes es una preocupación compartida y tanto el alcalde como el prefecto son protagonistas del contrato y la coproducción local. En el caso de Meylán, se piensa que la delincuencia viene de las comunas vecinas de Chambéry y La Tronche.

En 1998 nació el primer CLS intercomunal entre Grenoble, Fontaine y Meylan. En Grenoble participaba además la agencia Campana Eleb. Por otro lado, el 14 de octubre, 140 habitantes, organizados en grupos de trabajo, hicieron una lista de proposiciones al alcalde. Se creó un observatorio el 29 de noviembre para verificar avances de la comuna en la materia. El CLSPD se organizó en tres colegios electos designados por el presidente del consejo; jefes de servicio designados por el prefecto, representantes profesionales y asociativos... comerciantes padres de estudiantes o uniones de barrio. Las reuniones por sector eran presididas por el alcalde o adjunto, la Policía Nacional y la Policía municipal, los directores de escuelas y las uniones de barrio. La alcaldía era el principal promotor de participación. Los ciudadanos tenían miedo de las represalias. En estas circunstancias, la coproducción es improbable, modifica poco las relaciones policía-ciudadanos, porque es decidida por la alcaldía (Froment, 2003).

Los usos de la contractualización por las autoridades de la comuna, las dificultades de asociación de agentes con intereses y trayectorias diversas, la delicada fragilidad de la legitimidad de los alcaldes y las dificultades para delimitar espacios de intervención evidencian los problemas de la coproducción (Faget, 2003). En general, la participación se reduce a consultas o a la delación (Ocqueteau, 2003). Los ciudadanos son subordinados a estrategias de coproducción de seguridad controladas desde las comunas y las consultorías. En algunas ocasiones, los alcaldes piensan que "la asociación ya está realizada, porque estiman representar a los habitantes de la ciudad", en otros casos, las uniones de barrios y organizaciones involucradas no son suficientemente representativas y las asambleas, a veces, giran en torno a problemas individuales de baja implicación comunitaria; no obstante, las experiencias han mejorado la comunicación entre la policía nacional y municipal y los integrantes del consejo (Karsenty, 2003).

Puede observarse que las cosas no cambiaron mucho con las políticas de seguridad pública socialistas y liberales respecto de la participación ciudadana. El "jacobinismo político" y la especialización de los profesionales bloquearon la acción cívica. A contrapelo de las manifestaciones de policías por mayores salarios o equipamiento, en esos años en Francia, "la participación es una invocación ritual y mística de las políticas sociales en general [...] la acción colectiva es más improbable" (Roché, 1998: 212).

Conclusiones

Las dinámicas del campo de la inseguridad son el trasfondo en el cual se implementan reformas policiales orientadas, por diferentes medios, al control social de los delitos y la violencia. Entre 1997 y 2001, los socialistas implantaron un dispositivo de proximidad en el contexto de reformas administrativas más amplias de descentralización y reforma policial.

Esa experiencia de implantación del dispositivo de proximidad basado en CLS puede leerse como forma de control social que recurre a la participación ciudadana sólo en ciertos

ámbitos como el diagnóstico, campañas y reuniones administrativas, en un contexto de crecimiento económico y del debate intenso acerca de la eficacia de la prevención social. El dispositivo de proximidad era una innovación que implicaba nuevas relaciones entre policías y ciudadanos, pero sólo selectivamente, lo que fue interpretado por algunos expertos como una forma de subordinación o bien como un mecanismo de legitimidad.

La experiencia se truncó con la alternancia liberal del gobierno en 2001 y fue sustituida paulatinamente por otra política de seguridad pública influida por las experiencias estadounidenses de "cero tolerancia". Los liberales que gobernaron desde 1995, instituyeron una nueva retórica de eficacia policial que conceptúa la proximidad como una quimera. Por esta razón, argumentaron que se trataba de una forma de control social constitucional que garantizaba las libertades de todos. De cualquier forma, durante la coyuntura, los polos socialista y liberal coinciden bajo el argumento de que la seguridad pública es inherente de la vida republicana y que no puede delegarse a ningún actor no estatal.

Fuentes de consulta

- Aebi, M. (2006). *Comment mesurer la delinquance?* Francia: Armand Colin.
- Avanel, C. (2007). *Sociologie des Quartiers sensibles*. Francia: Armand Colin.
- Bauer, A. y Ventre, A.-M. (2001). *Les polices en France*. Francia: PUF.
- Bonelli, L. (2008). *La France a peur. Une histoire social de l'insécurité*. Francia: La Découverte.
- Cousteau, G. (2008). *La Justice en France*. Francia: Les essentiels Milán.
- Chapuis, J.-L. (2003). Chronique d'une réforme annoncée. En J.-C., Froment, J.-J. Gleizal y M. Kaluszynski (Eds.), *Les états à l'épreuve de la sécurité*, pp. 291-297. Francia: PUG-CERDAP.
- Danet, J. (2008). Cinq ans de frénésie pénale. En L. Mucchielli (Coord.), *La frénésie sécuritaire. Retour à l'ordre et nouveau contrôle social*, pp. 19-40. Francia: La Découverte.
- Debarbieux, E. (2008). *Les dix commandements contre la violence à l'école*. París: Odile jacob.
- Debarbieux, E. (Dir.). (2006). *Violence à l'école: un défi mondial?*. París: Armand Colin.
- Faget, J. (1998). Comment évaluer les contrats locaux de sécurité. En J. Ferret, Jérôme (Ed.) *Évaluer la police de proximité? Problèmes, concepts, méthodes*, pp. 83-92. Francia: La documentation française.
- Ferret, J. (1998). *Évaluer la police de proximité? Problèmes, concepts, méthodes*. Francia: La documentation française.
- Froment, J. C. (2003). *Les états à l'épreuve de la sécurité*. Francia: PUG-CERDAP.

- Garcin, P. (2007). *La sécurité publique au quotidien*. Francia: Armand Colin.
- Karsenty, J. (2003). Introduction. En J.-C., Froment, J.-J. Gleizal y M. Kaluszynski (Eds.), *Les états à l'épreuve de la sécurité*, pp. 7-12. Francia: PUG-CERDAP.
- Gleizal, J.-J. (2003). L'élaboration des politiques de sécurité en France (1982-2002). En J.-C., Froment, J.-J. Gleizal y M. Kaluszynski (Eds.), *Les états à l'épreuve de la sécurité*, pp. 31-46. Francia: PUG-CERDAP.
- Monjardet, D. (2008). *Notes inédites sur les choses policières, 1999-2006*. Francia: La Découverte.
- Monjardet, D. (2002). "Les policiers". En Mucchielli, Laurent y Phillipe Robert. *Crime et sécurité. L'état des savoirs*. Francia: La Découverte.
- Motte, J.-P. (2003). Les politiques de sécurité de proximité. L'exemple de la ville de Grenoble. En J.-C., Froment, J.-J. Gleizal y M. Kaluszynski (Eds.), *Les états à l'épreuve de la sécurité*, pp. 313-322. Francia: PUG-CERDAP.
- Mucchielli, L. (2008). *La frénésie sécuritaire. Retour à l'ordre et nouveau contrôle social*. Francia: La Découverte.
- Mucchielli, L. (2002). *Violences et insécurité. Fantômes et réalités dans le débat français*. Francia: La Découverte.
- Ocqueteauc, F. (Dir.). (2003). Community Policing et zero tolerance à New-York et Chicago. En *Finir avec les mythes*. Francia: La documentation française.
- Peyrat, D. (2007). *L'insécurité: refaire la cité*. Francia: Buchet/Chastel.
- Robert, P. (2002). *L'insécurité en France*. Francia: La Découverte.
- Roché, S. (2007). *Crime and Justice. Criminal Justice Policy in France: Illusions of severity*. Estados Unidos: Chicago Journals.
- Roché, S. (2006). *Le frisson de l'émeute. Violences urbaines et banlieues*. Francia: Seuil.
- Roché, S. (2005). *Police de proximité. Nos politiques de sécurité*. Francia; Seuil.

- Roché, S. (2004a). *Réformer la police et la sécurité. Les nouvelles tendances en Europe et aux États-Unis*. Francia: Odile Jacob.
- Roché S. y Maillard, J. (2004c). Crime and Justice in France. Time Trends, Policies and Political Debate. *European Journal of Criminology*, 1(1), 111-151. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/1477370804038709>
- Roché, S. (2002). *Tolerance Zero? Incivilités et Insécurité*. Francia: Odile Jacob.
- Roché, S. (2001). *La delinquance des jeunes. Les 13-19 ans racontent leurs délits*. Francia: Seuil.
- Roché, S. (2000). *La société d'hospitalité*. Francia: Seuil.
- Roché, S. (1998). *Sociologie politique de l'insécurité*. París: Presses universitaires de France.
- Roché, S. (1996). *La société incivil. Qu'est-ce que l'insécurité?* Francia: Seuil.
- Rudolph, L. y Soullez, C. (2007). *Les stratégies de la sécurité, Questions judiciaires*. Francia: PUF.
- Souffron, K. (2007). *Les violences conjugales*. Francia: Les essentiels Milán.
- Vanneph, A. y Revel-Mouroz, J. (1988). La descentralización en Francia. En J. Padua y A. Vanneph (Coords.), *Poder local, poder regional*, pp. 57-74. México: COLMEX.
- Wacquant, L. (2000). *Las cárceles de la miseria*. Argentina: Manantial.
- Wacquant, L. (2001). *Los aprias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Argentina: Manantial.
- Wacquant, L. (2007). *Los condenados de la ciudad*. México: Siglo XXI.
- Wieviorka, M. (2004). *La violence*. París: Éditions Balland.
- Wyvekens, A. (2003). Sécurité, solidarité et société civile. En J.-C., Froment, J.-J. Gleizal y M. Kaluszynski (Eds.), *Les états à l'épreuve de la sécurité*, pp. 323-334. Francia: PUG-CERDAP.

Otras fuentes

(CLS). Contratos Locales de Seguridad.

(CCPD). Centro de Cooperación Policial Aduanal.

(DCPJ). Dirección Central de Policía Judicial.

(OND). Observatorio Nacional de la Delincuencia.

(INHES). Instituto Nacional de Altos Estudios en Seguridad.

(CDN). Centro Nacional de Datos.

(DCPJ). Dirección Central de Policía Judicial.

(ENICRIV). Encuesta Internacional sobre criminalidad y victimización.

Institucionalismo y acción colectiva: Análisis del programa vial 1x1

Recibido 06 diciembre 2023-Aceptado 04 enero 2024

César Augusto García Soberano*
Universidad de Xalapa. Xalapa-Veracruz, México
cesargs@ux.edu.mx
Manuel Darío Castillo Ríos**
arquitectocastillorios@gmail.com

RESUMEN: El presente artículo es resultado de una investigación que se realizó en la ciudad de Xalapa, Veracruz, México en el periodo del 2005 al 2020, sobre el programa vial 1x1, que nace para mejorar la movilidad vehicular, sustituyendo al semáforo como dispositivo de gestión y control de la capacidad vial y el nivel de servicio. El estudio destaca que, pese al crecimiento en la implementación del programa vial y los beneficios en materia tanto de movilidad como en la promoción de la acción colectiva mediante la cooperación entre el colectivo de automovilistas, el

ABSTRACT: this article is the result of an investigation carried out in the city of Xalapa, Veracruz, Mexico from 2005 to 2020 on the 1x1 road program that was created to improve vehicular mobility by substituting the traffic light as a management and control device for road capacity and level of service. The study highlights that despite the growth in its implementation and the benefits in terms of both mobility and the promotion of collective action through cooperation among motorists, the 1x1 program is located in the informal institutional sphere. The study has as its theoretical

* Doctor en Ciencias de la Administración y Gestión para el Desarrollo por la Universidad Veracruzana, Doctor en Educación por la Universidad de Xalapa, Vicerrector de Investigación de la Universidad de Xalapa, docente de posgrado, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.

** Maestro en Diseño y Gestión de Programas Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina, cuenta con especializaciones en Política, Evaluación y Gerencia Social en FLACSO Argentina y en Planificación Urbana y Regional en la Universidad de Buenos Aires.

programa 1x1 se localiza en el ámbito institucional informal. El estudio tiene como marco teórico la teoría organizacional en su propuesta de la acción colectiva, así como el institucionalismo, pero, de igual manera, se recurre a la política pública para ofrecer una vía de institucionalización formal al programa 1x1 con el fin de dar certeza a su desarrollo en la sociedad xalapeña. El objetivo del estudio es conocer si el programa vial 1x1 genera una acción colectiva en términos de capacidad vial y nivel de servicio.

Palabras clave: capacidad vial, nivel de servicio, movilidad vehicular, acción colectiva, institución informal, programa vial 1x1.

framework the organizational theory in its proposal of collective action as well as institutionalism but, in the same way, public policy is used to offer a way of formal institutionalization to the 1x1 program in order to give certainty to its development in the Xalapeño society.

Keywords: road capacity, level of service, vehicle mobility, collective action, informal institution, 1x1 road program.

SUMARIO: Introducción, 1. El fenómeno de la movilidad vehicular, 2. El programa vial 1x1, 3. El institucionalismo y la acción colectiva como ejes de análisis, 4. Capacidad vial y nivel de servicio, Conclusiones, Fuentes de consulta.

Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar el programa vial 1x1 en la ciudad de Xalapa, Veracruz en el periodo 2005 – 2021, en términos de capacidad vial y nivel de servicio. Esto se pretende con el fin de conocer si genera una acción colectiva y qué tipo de institución representa.

El método de estudio consiste en un enfoque cualitativo, debido a que a través de las diversas técnicas de análisis se informará con claridad y precisión acerca de los hallazgos observados en el mundo social, así como de las experiencias de otros individuos. El alcance de la investigación es de corte explicativo, con un método de estudio interpretativo, diseño de investigación documental y de campo. Se utilizan para ello técnicas como el análisis documental de los informes de gobierno del alcalde de la ciudad de Xalapa, Ver durante el periodo 2018-2021; la Ley Orgánica del Municipio Libre para el estado de Veracruz y; documentos del programa 1x1, así como análisis estadísticos descriptivos.

Se diseñaron cuatro instrumentos: guía de observación, entrevista semiestructurada, tablas de registro y base de datos. Los datos se analizaron a través de hojas de cálculo de

excel en su versión 2016 y, el software de simulación *Synchro Traffic* en su versión 8. Se hizo uso de este último para llevar a cabo una simulación del escenario a través de datos obtenidos por intermedio de un aforo estimado en una vialidad elegida por intermedio de una prueba piloto; este ejercicio brindará direcciones de flujo, total de vehículos contabilizados en un periodo dado, porcentaje de vehículos de carga y transporte. El tramo analizado fue el perteneciente a la vialidad Sayago-Poeta Jesús Díaz, al igual que cada calle que lo intersecta.

Entre los resultados de la investigación destacamos que la capacidad vial y nivel de servicio en la ciudad de Xalapa se encuentran comprometidos afectando de manera negativa su eficiencia en el colectivo de automovilistas de la ciudad; el programa vial 1x1 presenta un incremento del 60% en su implementación desde su inicio en el 2005 hasta el 2021. Cabe señalar que opera como una institución informal en el marco legal de la movilidad en la ciudad de Xalapa. Este programa comparado en términos de nivel de servicio y capacidad vial contra la semaforización no presenta variación significativa; sin embargo, es una estrategia de corte informal que logra el orden social a través de la cooperación y alcanza el mismo nivel de eficiencia que los semáforos en cuanto a la capacidad vial como el nivel de servicio del fenómeno de la movilidad vehicular de Xalapa refiere.

El marco teórico de esta investigación se compone por la teoría organizacional en su explicación de cómo y por qué se da la acción colectiva entre el colectivo de automovilistas; el institucionalismo para observar a la institución informal, misma que se regula por las costumbres de la sociedad en un contexto determinado pero que a su vez nos apoya a entender la progresiva sustitución de semáforos por el programa vial 1X1; también se recurre a la ingeniería vial con el fin de establecer parámetros, como son la capacidad vial y el nivel de servicio para el progreso de la operación del tránsito vehicular en la ciudad de Xalapa. Por último pero no menos importante, se contemplan aportaciones de la política pública para establecer relaciones entre la experiencia del colectivo de automovilistas, los y las ciudadanas con las acciones gubernamentales.

Este artículo se organiza en cuatro apartados: el primero hace mención al fenómeno de la movilidad vehicular en la ciudad de Xalapa, Veracruz en el periodo del 2005 al 2021. El segundo apartado hace una descripción del programa vial 1x1 que se ha usado como estrategia para mejorar la movilidad vehicular. El tercer apartado es un análisis tanto del objeto de estudio como del problema desde el marco teórico. Por último, el cuarto apartado presenta resultados de la investigación bajo los conceptos de capacidad vial y nivel de servicio. A manera de cierre se exponen conclusiones de acuerdo a lo observado sobre este caso.

1. El fenómeno de la movilidad vehicular

La movilidad vehicular es objeto de estudio por su importancia. Para este tema que nos compete se estudia a partir de conceptos como capacidad vial y nivel de servicio vehicular, con el fin de comprender cómo se logra orden social entre el colectivo de automovilistas en la ciudad de Xalapa, capital del estado de Veracruz en la zona oriental de México. La pregunta que corresponde de modo inicial hacer es ¿cuál es la situación de la movilidad vehicular en la ciudad de Xalapa?

La ciudad de Xalapa enfrenta un notable problema de capacidad vial y nivel de servicio que afectan su movilidad vehicular. Esta problemática tiene una relación directa con la particular geografía y traza urbana de la ciudad; a lo anterior debemos agregar el importante volumen de autos que recorren sus calles, en relación con la cantidad de personas que la habitan. La movilidad vehicular es un tema para las autoridades con el fin de reducir los efectos negativos en la población. También es necesario considerar que se tiene un marco reglamentario desactualizado que no contempla alternativas de vanguardia acordes con la dimensión del problema.

Xalapa es la capital del estado de Veracruz, una zona que comparte límites geográficos con la costa atlántica mexicana y en cuyas tierras se estableció el primer ayuntamiento de América continental conocido como "Villa Rica", mismo que se encuentra situado a 100 kilómetros de la costa marítima y a 300 Km. de la capital del país (Google, 2022). Durante siglos, Xalapa actuó como un paso obligado entre el puerto más cercano y el altiplano central mexicano. La ciudad presenta una altitud promedio de 1460 metros y una superficie de 124.40 kilómetros cuadrados que representa el 0.20% del área total del estado de Veracruz (Sistema de Información Estadística y Geográfica del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2021). El clima es templado húmedo, con vastas áreas verdes de relevancia ambiental. Topográficamente, se ubica entre tres elevaciones conocidas como Cerro Macuiltépec, Cerro Colorado y Cerro Gordo, promontorios que dan forma al accidentado y particular relieve del enclave citadino.

Se tiene constancia de que los primeros urbanistas de la comarca adonde se erige Xalapa fueron monjes de la orden franciscana que llegaron entre los siglos XVI y XVII al país para convertir al catolicismo a los indígenas de la zona (Winfield Capitaine, 1997). Los religiosos formaron lo que hoy es la traza urbana moderna con la imposición de elementos urbanos novohispanos sobre hitos de culto prehispánico, práctica extendida en gran parte de América. Las primeras vías urbanas de la ciudad no se constituyeron como un sistema integrado, sino que fueron rutas desarticuladas y sin continuidad, que estructuraban a su manera los pocos equipamientos que luego fueron apropiados por la población local. Si bien los urbanistas realizaron la intervención al estilo "damero", la topografía sobre la que se impusieron los lugares de culto y poder indujeron a que la traza fuese en forma de "plato

roto”, hecho que obedecía a las elevaciones o accidentes geográficos sobre los que se apuntala la capital.

Las migraciones ocurridas al principio y mediados del siglo XIX propiciaron una aceleración en el desarrollo de Xalapa, destacando los casos de personas que dejaron el campo para vivir en la ciudad y la de aquellos que eligieron el lugar para llevar a cabo sus estudios. Así mismo, tanto la aparición de fábricas textiles como de fincas cafetaleras que ofrecieron una derrama económica importante en la zona. A la fecha, perduran algunos de ellos como lo son el establecimiento de colegios y universidades que en la actualidad siguen brindando servicios educativos.

A mediados del siglo XX comienzan a darse proyectos que atestiguan una regeneración social y urbana en el país, cuyo influjo se observa hasta finales de esa centuria. Se promueven eventos varios como lo fueron: la continuación a la construcción de equipamientos de corte educativo, deportivo, recreativo o de servicios (ya fuese gubernamental o institucional); vialidades de tipo primario y secundario que conectaban zonas que otrora se ubicaban dispersas del centro histórico; fenómenos de conurbación con rancherías y cascos de hacienda que provocaron nuevas colonias o demarcaciones; carreteras que conectan al lugar con la capital del país y el mar en menor tiempo al estimado; adopción de proyectos urbanísticos como los esbozos de “ciudad jardín” en ciertas zonas del lugar; crisol de estilos de corte “modernista”, “nacionalista” o “tradicional” que conviven con el carácter provinciano de la zona; hitos urbanos de gran notoriedad en el lugar, como lo son edificios en altura que abarcan instalaciones de relevancia. Por otra parte, el inicio del siglo XXI se ha visto caracterizado por apoyar el modelo económico neoliberal donde ha prevalecido la construcción de varios centros comerciales o “malls”, desarrollos inmobiliarios de gran densidad y una profundización en la conexión del sitio con la ciudad de México, Puebla capital o Pachuca.

El cúmulo de estos hechos ha provocado una reducción en las áreas verdes de la zona y una mancha urbana más consolidada en paisajes más accidentados que los que inicialmente contemplaban los franciscanos. Es así que factores como la proliferación de pendientes topográficas con alto grado de pronunciación, el clima templado con una gran predominancia de humedad durante gran parte del año y una gran actividad económica y social provocada por la importancia política que la ciudad ostenta en la región, le atribuyen a Xalapa una serie de connotaciones peculiares que determinan la caracterización de la movilidad vehicular. Todo lo anterior condiciona la movilidad vehicular y exige un desarrollo integral tanto de vialidades, señalamientos, infraestructura, programas viales, personal capacitado y la promoción de una cultura vial basada en una cooperación sin precedentes o al menos acorde a las condiciones que prevalecen en el espacio.

De modo histórico, las medidas que las autoridades implementaron en los suburbios de Xalapa para atender el fenómeno de la movilidad vehicular se destacan por su

heterogeneidad. Las acciones de carácter espacial se han dado en las intersecciones viales y a través de la construcción de puentes o túneles que ayudan a evitar los cruces de calle; se han establecido trabajos sobre las vías como lo es el ensanchamiento de las mismas, el desarrollo de vías alternas a los nodos de mayor congestión o la edificación de segundos pisos por encima de arterias principales para dar mayor fluidez; se han implementado alternativas de transporte público que incentiven a los usuarios a no utilizar sus vehículos, ya fuera brindando un servicio de mayor calidad al provisto de forma tradicional o dedicando vías para el recorrido de estos medios de movilización; y además se han dispersado controles de tráfico por medio de la operación de agentes de tránsito, señales de balizamiento o circunstanciales y semaforización vial.

Los semáforos viales forman parte de la estrategia de ordenamiento vial que han tenido mayor difusión para atender la problemática de la movilidad vial. Inventados a mediados del siglo XIX como un medio para dirigir la circulación de los trenes, fueron adoptados en 1914 para efectuar esta función en las calles con motivo del incipiente fenómeno de los accidentes vehiculares. Para 1920 se logra su automatización y en 1923 surge el sistema de tres tiempos que concibe al artefacto como actualmente lo conocemos de forma internacional (Berasategui, 2020). Su apropiación en México comenzó en 1930, con el primer semáforo instalado en el área histórica de la capital de este país, y no es sino hasta 1973 que estos dispositivos prescinden del auxilio de un agente para brindar servicio en forma automatizada en esta y otras ciudades de la nación (Villasana & Gómez, 2016). La ciudad de Xalapa, en vista de sus características geográficas y urbanas específicas, no es la excepción con relación a la procuración del semáforo. Desde que el primer artefacto de esta índole fue instalado en el centro de la ciudad durante el último cuarto del siglo XX, las autoridades han utilizado, de manera creciente, el uso de esta iniciativa en todo el municipio, siendo más alto su uso al interior del núcleo urbano original de esta localidad. Se estima que en Xalapa fueron instalados al año 2020, alrededor de 120 dispositivos, de los cuáles el 30% fue instalado en las inmediaciones del casco histórico.¹

No obstante, los semáforos en Xalapa no contribuyen a una capacidad vial y a un nivel de servicio adecuado en el lugar, porque no se encuentran sincronizados con motivo de la ausencia de un sistema que se encargue de verificar que los tiempos de cada instrumento no afecten el flujo de cada recorrido presente. La introducción del semáforo en Xalapa se presentó con mayor incidencia en su centro histórico, ya que en ese espacio se originan aglomeraciones, accidentes y conflictos vehiculares de relevancia. Teniendo en cuenta las condiciones del caso, el asunto de la semaforización local se ve rebasado en virtud de que no brinda lo necesario para mantener una fluidez tal que incurra de manera positiva en la movilidad vehicular de la capital, afectada ya de por sí por el alto volumen de tráfico que presenta. El esquema de movilidad actual ocasiona que traslados que anteriormente

¹ Datos aportados gracias a trabajo de campo realizado en el sitio entre los meses de junio y agosto de 2021.

tomaban 30 o 40 minutos ahora se realicen en más de dos horas (Sánchez, 2022), provocando descontento, malestar e insatisfacción. Con base en esta observación, es posible exponer que la movilidad vehicular en Xalapa se encuentra implicada hacia lo negativo ya que no es acorde con la capacidad vehicular que sus arterias viales y ello promueve un nivel de servicio no adecuado al colectivo de automovilistas y peatones.

Los proyectos ejecutados por las pasadas administraciones sobre las intersecciones y las vialidades tampoco han ofrecido los resultados esperados que mitiguen los problemas que causa la movilidad vehicular; el transporte público local no ha recibido la atención esperada por cada gestión pública en turno, por lo que su particularidad provoca que los ciudadanos no lo utilicen con regularidad en comparación con otras alternativas que suministran más tráfico a las vialidades como lo es el caso del transporte a través de vehículos propios. Todas estas peculiaridades facilitan la aparición de una contaminación en aumento, un conflicto social recurrente y molestias que amplifican aún más la problemática sobre la situación, ya demostradas con base en la personalización ejercida sobre el territorio y el volumen vehicular presentado en la ciudad.

2. El programa vial 1x1

En los últimos años ha sido recurrente observar en las ciudades modernas como actividades afines a giros de comercio, trabajo, esparcimiento, formación o de cualquier otra índole han provocado una intensificación en la demanda de transporte. Cabe señalar que esta necesidad no es exclusiva de personas ya que diversos artículos de primera necesidad necesitan ser movilizados a diario, lo que resulta en un ejercicio tal que complejiza la concordia a través del alto número de vehículos necesarios a cambio. Esta situación a su vez suele provocar en el común de los casos un escenario en el que prima un tráfico vehicular sobresaliente para la zona en cuestión.

No existe en sí un consenso en referencia a la condición o forma en que se estudia el caso del "tráfico vehicular" en las ciudades. Al hablar en cuanto al tema, autores con práctica en la materia como Cal y Mayor (2018, 152), utilizan la palabra "volumen" mientras que otros conocedores del caso como Gibson (2001, 9) lo hacen haciendo énfasis en los conceptos de "flujo" e "intensidad"; empero, este par de estudiosos sobre la disciplina coinciden en señalar que ambos términos están sujetos al número de vehículos que atraviesan una determinada sección de una vía en determinada unidad de tiempo. Así, el tráfico vehicular se comprende como el fenómeno donde se presenta mucho volumen o flujo vehicular en una sola zona de la ciudad o en varias zonas representativas de dicho asentamiento durante un tiempo estimado de relevancia para su esclarecimiento.

Tomando en cuenta que el volumen de tránsito está supeditado al número de vehículos que circulan en las ciudades según se considere, obtenemos una estimación para México, donde circularon en el año 2020 alrededor de 50.3 millones de unidades, representando un

número diez veces mayor que cuando inicio el análisis de este tema hace ya 40 años; de esta cuantía, el 90% se encontraba regularizado al final de este año mientras que el porcentaje restante carecía de esta atribución (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2020). De acuerdo con ese listado, las diez entidades mexicanas con mayor parque vehicular por orden cuantitativo fueron Estado de México (17.02%), seguido de Ciudad de México (12.21%), Jalisco (8.01%), Nuevo León (4.91%), Guanajuato (4.36%), Veracruz (4.29%), Baja California (3.74%), Chihuahua (3.42%), Michoacán (3.25%) y Sonora (2.94%). El porcentaje advertido para el área de Veracruz representa alrededor de 2,1 millones de vehículos circulando por todo el estado de Veracruz.

Se advierte con la información y datos, antes presentados, que todo conforma un cúmulo de factores que promueven una complejidad inusitada en el tema de movilidad vehicular en la ciudad de Xalapa, lo cual compromete el bienestar del asentamiento urbanos, en específico la acción colectiva ciudadana. Por lo tanto, resulta destacado estudiar alternativas como lo es el programa vial 1x1, ya que forman parte de una propuesta de solución ante la problemática social de la movilidad vehicular en la ciudad de Xalapa.

Ante la pregunta ¿qué es el programa vial 1X1 en la ciudad de Xalapa? es posible responder que es un programa de vialidad que tiene como eje principal involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones en el trayecto y la convivencia tanto de los peatones como de los automovilistas. La lógica del programa vial 1x1, consiste en colocar señalamientos en los cruces viales donde los automovilistas ceden el paso “uno por uno” tal como ocurre cuando una persona intenta cruzar alguna calle o avenida. Al implementarse se dan dos acciones previas: se retira el semáforo que regulaba el tráfico de la intersección donde funciona el programa para inmediatamente cambiarlo por una señal que informa a los automovilistas sobre la cortesía del paso a través de la dinámica de “uno por uno”; después, se ubica de forma temporal un agente de tránsito que educa en la cortesía del paso “uno por uno” al tráfico vehicular. Esto sucede hasta que los automovilistas adquieran conciencia de que en esa confluencia ya no se tendrá la asistencia de un semáforo, ni de un agente vial encargado de regular el paso de cada sentido como ocurría con antelación.

Las entrevistas, hechas a los actores clave que han tenido relación con la promoción del programa vial 1x1 durante el tiempo en que se ha estado implementando, comentan que la idea se recoge de casos exitosos retomados desde inicios de siglo XXI en ciudades del centro y norte del país como lo son Chihuahua y Querétaro. En Xalapa el programa 1x1 inició durante la administración municipal 2005-2007, cuando se asentó su uso en el cruce de la Avenida Orizaba y la calle Paseo de las Palmas, cruce que pertenece a una colonia situada en el área céntrica de este suburbio. De acuerdo con datos aportados por los informantes y al trabajo de campo desarrollado con la finalidad de discernir la dimensión de esta implementación, se sabe que existen alrededor de 50 cruceros donde se ha decidido

desactivar o desinstalar semáforos para fomentar la operación vial mediante el programa 1X1.

La segunda pregunta por resolver es ¿cómo se manifiesta el desarrollo del programa 1X1 en la ciudad de Xalapa? El programa vial 1X1 se ha consolidado gracias a que genera un fenómeno de cooperación en el que los usuarios deciden participar para que funcione, a razón del beneficio que obtienen por hacerlo. Sus peculiaridades políticas y legales le confieren la identificación como institución informal ya que como no presenta un marco legal específico y ad hoc. Esto sucede debido a que esta acción se regula a través de aspectos de usos y costumbres en el orden cultural. Tomando en cuenta esta situación, el programa vial en cuestión presenta un estado de incertidumbre en los ámbitos de aplicación, controversias legales, evaluación, continuidad y mejora. Si se deroga, regresará la práctica de iniciativas como el uso de dispositivos de vigilancia, de semáforos o el auxilio de agentes de tránsito para la vigilancia continua del orden vehicular en donde se había prescindido hacerlo. Cada una de esas medidas, que ya tuvieron su vigencia en la evolución del fenómeno de movilidad vehicular en Xalapa, no han demostrado responder a las necesidades actuales en tanto la capacidad vial y nivel de servicio en la ciudad de Xalapa.

3. El institucionalismo y la acción colectiva como ejes de análisis

Atendiendo a la pregunta ¿cómo se relaciona el programa vial 1X1 con el institucionalismo y la acción colectiva? El programa vial 1x1 analizado desde la teoría organizacional, en específico la acción colectiva (Olson, 1985) nos ofrece posibilidades de comprensión sobre el hecho relacionado con prescindir de semáforos o agentes viales, lo cual transforma la coordinación tradicional que prevalece en la ciudad de Xalapa desde hace más de cincuenta años. Bajo ésta tónica es que el programa 1X1 concibe una coordinación denominada como de mercado, ya que cada actor involucrado en la promoción de esta iniciativa logra su beneficio individual desde el punto de vista vial. Esta situación cumple incidiendo en beneficios tanto individuales como grupales que terminan enriqueciendo la convivencia de la ciudadanía.

El Institucionalismo económico (North, 1993) nos proporciona el constructo teórico de institución. En su tipología como institución informal, porque el programa 1x1 se encuentra regulado por usos y costumbres que provienen de lo cultural. Dado que este programa no forma parte de la modelación de un problema público que se encuentre encabezado por el gobierno, no está incluido en el marco legal del estado de derecho; no sigue un ciclo de política pública o programa social que propicie su perfeccionamiento y no estima el uso de evaluaciones que permitan observar su efectividad a través del análisis de lo realizado con datos duros. En resumen, es una institución informal porque el programa vial 1x1 no está incluido en ningún reglamento de tránsito, no forma parte de las leyes sobre vialidad, mucho menos lo encontramos como parte del proceso de una política pública y no cuenta

o no tiene espacio en los informes del gobierno municipal de Xalapa del periodo 2005 al 2021.

A partir de la perspectiva de la administración y política pública (Llamazares, 1977; Aguilar, 1992), contamos con el recurso de interpretar estrategias utilizadas por las distintas organizaciones del gobierno estatal y municipal, y que forman parte de la combinación de acciones que en apariencia son de carácter regulatorio o legal y que mantienen relación con áreas afines al interés social o político. En este sentido, el programa 1x1 tiene una vía para pasar de institución informal a institución formal con apoyo de la administración pública y bajo la influencia de iniciativas civiles. Esto implica cubrir la metodología que señala la formulación de políticas públicas a partir de sus rasgos administrativos, elaboración de argumentos suficientes sustentados en los resultados prácticos del programa en su aplicación a lo largo de más de veinte años; la percepción de los ciudadanos sobre el programa de vialidad y; un detallado reporte de las acciones gubernamentales que contemplen una relación estrecha con el programa.

La ingeniería vial (Wolshon y Pande, 2016) nos proporciona una arista técnica sobre el objeto de estudio, en virtud de que nos aporta un análisis con recursos informáticos y conocimiento experto en el tema de planeación y mejoramiento de la operación del tránsito vehicular. Esto último sucede con base en la intervención física de la infraestructura, a través de la señalética y la dirección de los distintos medios de transporte que intervienen en la movilidad, nivel de servicio y capacidad vial. Además, contempla elementos concernientes al estudio del tránsito como lo son los conductores, los peatones, los vehículos, las vías y el tipo de señalización que distingue al programa vial 1x1. Por ello, es válido señalar el objetivo de la ingeniería vial como la construcción de soluciones para aminorar la congestión, demoras, accidentes y demás situaciones que se propicien en relación con la capacidad y nivel de servicio vial.

Esta investigación se basa en el supuesto epistémico del instrumentalismo, el cual concibe una racionalidad de medios afines, en una realidad gobernada por la relación causal pero delimitada en contextos específicos porque el tiempo afecta las relaciones en tanto que se modifican. Por otra parte, el paradigma del pragmatismo centra su mirada en la utilidad social; es decir, entiende que la realidad es sensible, y está estructurada en relaciones que se asumen como problemáticas, a las cuales deben construirse soluciones situadas que serán temporales.

Tanto el instrumentalismo como el pragmatismo nos llevan a considerar que la intervención social desde la arista de la investigación académica tiene que recurrir al pluralismo teórico-metodológico para tener probabilidades de entender la vida social, de la cual solo logramos conocer en sus aplicaciones contextuales, situadas y temporales.

La realidad social se entiende como un cúmulo de fenómenos que al interactuar resultan en situaciones con problemas que son susceptibles de soluciones temporales. Por lo tanto,

nos acercamos al conocimiento desde la delimitación del contexto, la situación y el tiempo en el que estamos, al igual que tener claro quiénes son los actores que interactúan, su cultura, ideología y conjunto de creencias. Pero también qué y cuáles son los elementos que están creando un problema en la realidad social. El conocimiento se genera en la medida en que se entiendan las situaciones que están en conflicto para ofrecer alternativa(s) de solución al interior de un contexto, en una situación, en un tiempo y con actores determinados.

Los seres humanos somos seres finalistas, maximizadores y de racionalidad acotada (García, 2020) que tendemos a formar grupos o coaliciones para alcanzar objetivos que son casi imposibles de lograr en lo individual, entonces establecemos relación con base a ciertos objetivos; pero como hay diferentes contextos y situaciones ajenos a los individuos bajo un tiempo específico, se vuelve complicado lograr los objetivos; la complejidad es entonces contextual, situacional, temporal, con actores concluyentes, determinada por percepciones, lenguaje y procesos de adiestramiento.

Por consiguiente, no existe una solución unívoca sino varios procedimientos alternativos para el momento en que algo es examinado; desde este punto de vista conviene entender el caso de que la ciudad de Xalapa va a crecer, que su dinámica de movilidad vehicular cambiará y que las situaciones que se encuentren inmersas durante el análisis metodológico del caso en materia de complejidad y solución no serán las mismas que logren presentarse después. Lo que se citará como conocimiento entonces será la noción de la realidad que se tiene actualmente, de determinar el problema que provee y de ofrecer una solución a esa cuestión identificada durante ese momento, contexto y situación prevaleciente dentro del estudio. Pero es necesario aclarar que al deducir que las percepciones, el lenguaje y los procesos de adiestramiento intervienen en la concepción de la realidad, el fenómeno que interesa a este estudio demanda el uso de saberes y métodos plurales que al mismo tiempo le brindarán un sustento a cada aspecto de esta averiguación.

4. Capacidad vial y nivel de servicio

La capacidad vial y nivel de servicio en la ciudad de Xalapa se encuentran comprometidos afectando de manera negativa su eficiencia en el colectivo de automovilistas de la ciudad. Con base al censo realizado en el 2020, Xalapa forma parte de los tres municipios con mayor número de habitantes del estado de Veracruz, contando con un parque vehicular de 488, 531. En los últimos 20 años, es decir del año 2000 al 2020 se tuvo un crecimiento vehicular del 315.17% debido a que en el año 2000 se tenía un número de 68, 472 y en 2020 un número de 215, 807. El espacio territorial de este municipio es de 124.40 kilómetros cuadrados, lo cual aparenta ser suficiente. Sin embargo, esta ciudad se dio en un terreno accidentado, lo que provoca que las acciones que se realizan en su urbanización no provean la fluidez necesaria para que no se establezcan conflictos de consideración sobre el caso.

Estas situaciones derivan en que en la ciudad se llevan a cabo actividades comerciales, turísticas, religiones, bancarias y de orden político municipal y estatal.

Por lo tanto, la capacidad vial, como el nivel de servicios locales se vuelve un problema, ya que, por un lado, las calles no se encuentran preparadas para el flujo vehicular viéndose sobrepasadas constantemente. Esto incide en no tener una apreciación adecuada del fenómeno por parte de las autoridades y los usuarios, y se desvanece el objetivo por el cual fueron planteadas las vialidades en un inicio desde los distintos ámbitos encargados de llevar a cabo acciones en materia de infraestructura vial.

Respecto al programa vial 1x1, este presenta un incremento del 60% en su implementación desde su inicio en el 2005 hasta el 2021 en que consumó su escrutinio; cabe destacar que dicho programa cuenta con una variación de propagación en el transcurso de los años, lo cual dependía de la administración municipal en turno. En dicho periodo se observaron 50 cruceros viales situados en la ciudad de Xalapa bajo un ejercicio que a continuación se menciona: se acondicionó el 6% del gran total de intersecciones actuales durante el periodo 2005-2007. Entre los periodos 2008-2010 y 2011-2013, se constituyeron muestras representativas de esta práctica respectivas al 4% y 2% totales. Durante el ejercicio gubernamental 2014-2017 se implementó un 42% más de entrecruces, aumentando el número de señalamientos en el curso de la gestión municipal 2018-2021 con el establecimiento del programa en el 46% de nodos restantes que fueron ubicados a lo largo de este proceso de estudio.

Así, alrededor del 40% de los cruceros donde se encuentra instalada alguna estrategia para la regulación del fenómeno de la movilidad vehicular de la urbe opera bajo los preceptos del programa vial 1X1. Ello da muestra de una aceptación considerable en contraposición a otras iniciativas que pretendían una comunión entre el colectivo de automovilistas y los peatones. Cabe mencionar que el programa vial 1x1 pretende en su mayoría favorecer la capacidad vial y el nivel de servicio del perímetro que delimita al centro histórico, este se ha implementado fuera de los límites, sumando 13 cruces vehiculares.

El programa vial 1x1 se presenta como una institución informal en el marco legal de la movilidad en la ciudad de Xalapa, debido a la falta de claridad en el desarrollo de estrategias en la ciudad. Una de las estrategias de gestión propuesta por el alcalde de la ciudad de Xalapa, durante el periodo 2018-2021, fue la implementación de cruceros 1x1, en el segundo forme se presentó la implementación de 10 cruces 1x1, no obstante, en los informes de gobierno, tres y cuatro no se dio seguimiento de los cruces que fueron instalados en su administración a pesar de que la iniciativa progresó considerablemente. Por otra parte, la Ley Orgánica del Municipio Libre donde la última reforma efectuada fue el 22 de febrero de 2018, designada para regular la designación y organización de la administración pública municipal, dentro de dicha gestión hubo 13 regidores, siendo el regidor tercero el encargado de las comisiones de Tránsito, Vialidad y Movilidad Urbana;

estos puestos también deben entregar anualmente sus respectivos informes de labores por lo que es de extrañarse que dentro de dichos documentos el regidor tercero no haya hecho mención a cabalidad de lo perteneciente al programa 1X1, ya que se presupone que es competencia de las funciones que le son atribuidas a su cargo.

De igual manera, al solicitar información en la Dirección General de Tránsito y Seguridad Vial del Estado de Veracruz (DGTSV) quien es la encargada de vigilar lo concerniente en materia de seguridad vial en la ciudad desde el ámbito estatal, se obtuvo como respuesta que con base a la Ley número 561 de Tránsito y Seguridad Vial, era recomendable solicitar la información directamente en el ayuntamiento, por lo cual, se tomó la decisión de analizar el documento que expide el Consejo Municipal de Movilidad Urbana Sustentable de Xalapa (CMMUSX), sin obtener evidencias que respalden las sesiones que dicho grupo mantenía con aparente regularidad. Siguiendo con la búsqueda de certezas se contactó con la Dirección de Seguridad Ciudadana y Tránsito Municipal del H. Ayuntamiento de Xalapa, con la intención de encontrar algún documento que respaldara la estrategia en la administración del alcalde en turno, a lo cual tampoco fueron encontradas pruebas que determinarán el involucramiento del área administrativa dentro de esa iniciativa. Con relación a la ausencia de incorporación de la opinión del Colectivo de Automovilistas de la Ciudad de Xalapa y de Otros Actores Afines al caso, se observó los actores que representan los intereses de la ciudadanía ante el CMMUSX provienen de las cámaras de comercio; por lo que los intereses de estos personajes eran más económicos que orientados hacia el mejoramiento de la cuestión urbana de la ciudad. Con ello, se ha dejado paulatinamente a un lado los debates que provengan en torno al tema desde otros colectivos de índole peatonal o ciclista o desde las instituciones educativas prevalecientes en la ciudad cuyos académicos podrían aportar a la cuestión.

Por lo tanto, existe una falta de garantía por parte del Estado de Derecho, ya que se obtienen inconsistencias desde el ámbito legal, al igual que ausencia de coordinación operativa para el estudio de los beneficios que provee la estrategia durante su operación, así que no se pudo recabar información sobre estudios que respalden cada decisión, fiabilidad o beneficios que otorga gradualmente cada escenario.

El programa 1x1 comparado, en términos de nivel de servicio y capacidad vial, contra la semaforización, no presenta variación significativa. Durante el estudio se tenía en mente que se iba a presentar alguna alteración de consideración que refleja una disminución o un crecimiento en el número de vehículos presente en cada nodo. Por el contrario, al presentar cada simulación dentro del programa *Synchro Traffic 8* tomando los escenarios dispuestos, se observó el hecho de que no hay evidencias para pensar que exista una variación de consideración en relación con la cantidad de vehículos que circula por el tramo y por ende en cada nodo revisado, ya sea que se encuentre presente o no el sistema de semaforización que aún existe y funciona en otras zonas de Xalapa.

Respecto al análisis del nivel de servicio con relación al trabajo de aforo vehicular hecho en sitio, estos no difieren considerablemente entre sí. Por lo tanto, es posible considerar que en el análisis de nivel de demora con relación al trabajo de aforo vehicular elaborado en sitio, las demoras operacionales son mayores cuando se utiliza alguna señal que cuando estaba presente el sistema de semaforización. Esto habla de una complejidad a la cual se ve el conductor cuando se traslada y cede el paso, ya fuera mediante los señalamientos de alto total o por medio de la compaginación entre aquellos que advierten seguir y los que impiden hacerlo por un tiempo dado. Por tal motivo, el nivel de demora no presenta una variación de trascendencia.

La capacidad vial, el nivel de servicio e incluso el nivel de demora al interior del tramo Sayago-Poeta Jesús Díaz, revelan una escasa variación entre las intersecciones que ostenta el tramo, si continuará la aplicación del sistema de semaforización que hasta antes de la implementación del programa vial 1x1 predominaba en el área, cabe la posibilidad de efectuar un juicio en torno a la situación presente y que anteriormente imperaba. El programa vial 1X1 sigue siendo una estrategia informal. Con todo, dicho programa logra el orden social, la cooperación, reducción de costos, fomento de una cultura ciudadana en la que prevalece la cortesía vehicular, el respeto a la otredad y propicia un ambiente altruista, todo lo anterior contribuye a mejorar la capacidad vial y el nivel de servicio del fenómeno de la movilidad vehicular de Xalapa al igual que las asimetrías sociales que su desempeño incorpora a los habitantes de esta ciudad.

Conclusiones

El programa 1x1 se entiende como una institución informal, la cual ha logrado surgir, permanecer y convivir en un campo organizacional poco institucionalizado, como es la vialidad en la ciudad de Xalapa pues como demuestran los hechos: no existen normas, reglamentos, políticas, presupuestos, estadísticas o informes oficiales que regulen el programa vial 1x1 en la ciudad de Xalapa. Empero, esta institución informal ha demostrado una tendencia de *mímesis* porque subyace y se da con mayor probabilidad, cuando existen campos organizacionales cuyos criterios de rendimiento y técnicas empleadas para lograr dichos rendimientos no son claros (Murillo, González y García, 2010: 22). Cabe destacar que el programa 1x1 existe y opera con resultados positivos, al grado que se encuentra implementado en las avenidas principales de la ciudad, cruces principales y calles, demostrando homogeneidad en su funcionamiento.

Kondra y Hinings (1998) afirman que debemos considerar cuando nos referimos al "término institucional como el grado de conformidad para una organización con la forma organizacional desde las estructuras, rutinas y sistemas prescritos por las normas institucionales." (citados en Murillo et al., 2010: 22). Sin embargo, el programa vial 1x1 en la ciudad de Xalapa no se encuentra en este sentido de institución por el contrario, es una

propuesta que surge como no conforme con la organización de la vialidad en Xalapa y en consecuencia no asume la estructura de la semaforización, rechaza los tiempos de espera y demuestra, al menos la misma eficiencia en tiempo que la institución que la precede, a diferencia que alcanza un mejor nivel de coordinación con reducción de costos, lo anterior se explica porque en Xalapa su vialidad es un ambiente con bajo grado de institucionalización y, en consecuencia, su campo organizacional presenta bajo acoplamiento, lo cual permite que una institución informal exista porque la comunidad de automovilistas la ha percibido como una institución más eficiente a la predecesora (semaforización).

El elemento que explica por qué funciona el programa de 1x1 en Xalapa y no en otras ciudades es el factor cultural, pues este factor es el medio que lleva a entender la dinámica entre las instituciones comprometidas en la movilidad vehicular; la teoría nos dice:

La cultura, que hace parte del dinámico proceso social de construcción de valores es, en sí, la forma de estructurar el funcionamiento institucional y según la escuela historicista, ciertos acontecimientos sociales inscriben los problemas que proporcionan el marco institucional de su accionar, aunque su marco no esté bien estructurado. (Murillo et al., 2010: 15)

El programa 1x1 en la ciudad de Xalapa es un fenómeno interesante porque pese a ser una institución informal arraigada en el factor cultural ha logrado un interesante nivel de adaptación en el colectivo de automovilistas, así como la apropiación de su lógica como programa vial. La conducta que manifiestan los automovilistas es la pertinente para un funcionamiento óptimo a nivel de servicio, la teoría explica lo siguiente:

Las diferentes contribuciones sociológicas manifiestan que los individuos sólo pueden adaptar las normas según el contexto y la manera de actuar. Por otro lado, en la tendencia normativa, la lógica de apropiación es lo más importante para las instituciones, pues, esta establece las conductas tanto adecuadas como inadecuadas a niveles micro. (Murillo et al., 2010: 16)

Los elementos que sostienen el programa 1x1 en Xalapa son valores compartidos, pues como ya se había mencionado, sumado al factor cultural nos explica la apropiación por parte del colectivo de automovilistas:

Los cambios institucionales han sido explicados de manera precisa por la corriente normativa. Cabe resaltar que es la corriente que mejor lo hace, ya que estos cambios se dan por la implementación, eliminación y apropiación de normas y reglas tanto culturales como sociales y que se producirán en función de la modernización sociocultural. (Murillo et al., 2010: 19)

A manera de conclusión general, el Programa Vial "1X1" es una estrategia vial que tiene el grado de institución informal, pero logra el orden social a través de la cooperación por intermedio del colectivo de automovilistas en la ciudad de Xalapa. Sin embargo, el programa

1x1 ha demostrado mejorar tanto la capacidad vial como el nivel de servicio del fenómeno de la movilidad vehicular de esta ciudad. El programa vial 1X1 forma parte de una solución de carácter disruptivo que debe ser analizada con el fin de enriquecerla y hacer la transición hacia una institución formal.

Fuentes de consulta

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992). *La hechura de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Berasategui, R. (05 de agosto de 2020). ¿Cómo nació y desde cuándo existe el semáforo?. *Carburando*. Recuperado de <https://carburando.com/notas/como-nacio-y-desde-cuando-existe-el-semaforo>
- Cal y Mayor, R., & Cárdenas G., J. (2018). *Ingeniería de tránsito: fundamentos y aplicaciones*. Alfaomega Grupo Editor, S.A. de C.V.
- García, C. (2020). *Cooperación y divulgación del conocimiento en México: un fenómeno representado por agentes*. Universidad de Xalapa.
- Gibson, J. (2001). *Teoría de flujos vehiculares: apuntes de clase*. Universidad de Chile, Dirección de Ingeniería de Transporte.
- Google maps. (16 de octubre de 2022). *Distancia entre Veracruz y Xalapa y entre Xalapa y Ciudad de México*. <https://www.google.com.mx/maps/dir/Veracruz/Xalapa-Enr%C3%ADquez,+Ver./@19.3607721,-96.8027279,10z/data=!4m19!4m18!1m10!1m1!1s0x85c3414245ca78c5:0x18a4d642e936019b!2m2!1d-96.1342241!2d19.173773!3m4!1m2!1d-96.3942878!2d19.2674705!3s0x85c357f6307c416f:0x3e010f92f858ab27!1m5!1m1!1s0x85db321ca1f225d9:0x584837bc4340a47c!2m2!1d-96.9101806!2d19.5437751!3e0>
- H. Ayuntamiento de Xalapa. (2014). *¿Qué se ha hecho para mejorar la movilidad en Xalapa?*. H. Ayuntamiento de Xalapa.
- H. Ayuntamiento de Xalapa. (2018). *Plan Municipal de Desarrollo*. H. Ayuntamiento de Xalapa.
- H. Ayuntamiento de Xalapa. (2019). *Segundo Informe de Gobierno Municipal*. Coordinación de Comunicación - H. Ayuntamiento de Xalapa.

- H. Ayuntamiento de Xalapa. (21 de octubre de 2022). *Seguridad Ciudadana*. Recuperado de <https://xalapa.gob.mx/seguridad-ciudadana/>
- H. Congreso del Estado de Veracruz. (2021). *Ley Orgánica del Municipio Libre. Secretaría General*. Coordinación de Investigaciones Legislativas.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (16 de marzo de 2021). *Censo de Población y Vivienda 2020*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (31 de diciembre de 2020). Estadística de Vehículos de Motor Registrados en Circulación. Obtenido de Vehículos de motor registrados en circulación: <https://www.inegi.org.mx/programas/vehiculosmotor/>
- Llamazares, J. E. (1977). *Ensayo metodológico acerca de la Teoría de la Administración Pública* [Tesis de Doctorado]. Universidad de Buenos Aires - Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires.
- Murillo, G., González, C. H., & García, M. (2011). *Cambio institucional y organizacional. Perspectivas teóricas para el análisis*. Universidad del Valle.
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.
- Olson, M. L. (1985). *La lógica de la acción colectiva*. Ariel.
- Sánchez, M. (18 de septiembre de 2022). Xalapa con menos movilidad; enojo, estrés y ansiedad algo común ante el tráfico. *Diario de Xalapa*. Recuperado de <https://www.diariodexalapa.com.mx/local/xalapa-con-menos-movilidad-enojo-estres-y-ansiedad-algo-comun-ante-el-trafico-8904412.html>
- Secretaría de Seguridad Pública de Veracruz. (2021). Dirección General de Tránsito del Estado de Veracruz. *Reglamento de la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el estado de Veracruz*. Gobierno del estado de Veracruz.
- Sistema de Información Estadística y Geográfica del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. (11 de octubre de 2021). *Cuadernillos municipales 2021 - Xalapa*. Recuperado de http://ceieg.veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/sites/21/2021/06/XALAPA_2021.pdf

Villasana, C., & Gómez, R. (18 de noviembre de 2016). Mochilazo en el tiempo: El inicio y la transformación de los semáforos en la CDMX. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/colaboracion/mochilazo-en-el-tiempo/nacion/sociedad/2016/11/18/el-inicio-y-la>

Winfield Capitaine, F. (1997). *Historia de Xalapa: desde la época prehispánica hasta nuestros días*. Xalapa: H. Ayuntamiento Constitucional.

Wolshon, B., & Pande, A. (2016). *Traffic Engineering Handbook*. Institute of Transportation Engineers.

ENFOQUES JURÍDICOS

09 enero-junio 2024

RESEÑA

Descivilización en México

Recibido 15 septiembre 2023-Aceptado 22 septiembre 2023

José Alfredo Zavaleta Betancourt*
Universidad Veracruzana. Xalapa, Veracruz, México
azavaleta@uv.mx


González Villarreal, Roberto. (2022). *La desaparición forzada en México. De la represión a la rentabilidad*, pp. 523. México: Editorial Terracota.

Este libro es un tratado metódico acerca de la descivilización de algunas regiones del país, la descripción más completa, realizada hasta ahora, en torno de la crisis humanitaria reciente de las desapariciones forzadas en México.

El texto escrito con base en datos de 2021, —del Registro Nacional de Personas Desaparecidas (RNPd), con expedientes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH); informes de colectivos de familiares de víctimas y, notas periodísticas—, propone un análisis de las continuidades y discontinuidades del proceso de las desapariciones forzadas, mediante una interpretación de tiempo medio.

Para tal efecto, utiliza un enfoque de “campos” y “ondas” y, una metodología cualitativa, que permiten indagar cómo la espiral de las desapariciones forzadas se reproduce, y al mismo tiempo, se diversifica en el territorio nacional. González Villarreal (2022) aplica la teoría de los campos para observar relaciones entre actores del proceso, así como utiliza el concepto de ciclos económicos de Nikolai Kondratieff, resignificado como ondas expansivas, para identificar patrones de acciones, más o menos regulares, en torno de tales prácticas necropolíticas.

De acuerdo con el autor, la lectura de estadísticas gubernamentales sobre desapariciones forzadas —considerado el subregistro y uso político que se hace de ellas—,

* Doctor en Sociología. Investigador del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Academia Mexicana de las Ciencias, Área de Ciencias Sociales.  <https://orcid.org/0000-0002-8859-1647>

pueden tomarse como indicios de la complejidad del proceso. González Villarreal no ignora la cifra negra y la baja denuncia, pero las interpreta como indicio de la escala menor de un problema cada vez más grave. De cualquier forma, las estadísticas sobre desaparecidos son consideradas como línea base para la descripción densa de múltiples casos descritos de forma minuciosa, paciente y erudita. González Villarreal construye el objeto de las desapariciones forzadas como un campo social dinámico y analiza su evolución histórica durante el periodo de la crisis del viejo régimen y las alternancias electorales recientes.

Para González Villarreal, en la observación de la evolución del campo de las desapariciones forzadas, se pueden diferenciar “dos olas largas”: una ola instituyente, entre 1969 y 1990 (cuyo cenit se alcanza en 1974), y en la cual, las desapariciones forzadas de militantes, guerrilleros y activistas estudiantiles de Guerrero, Sinaloa, Jalisco y Chihuahua, se producen mediante la estrategia contrainsurgente de las instituciones estatales, para mantener el monopolio de la violencia física —legitimada por contramarcos ideológicos y “narrativas alternas, de mentiras, de negativas, de borraduras” (González Villarreal, 2022: 33) —, y dos: la que va de 1991 a 2021 (cuyas crestas se ubican en 2006 y 2007), donde las desapariciones se fabrican en mercados delictivos de Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, Oaxaca y Chiapas; sobre todo, como resultado de la violencia de género “cada vez más asociada a la trata de personas”, (aunque también contra periodistas locales y transportistas de carga), en la cual parecen no participar de forma preponderante, sino selectiva, agentes estatales de instituciones subnacionales (González Villarreal, 2022: 313).

La hipótesis para la segunda onda es enunciada de la siguiente forma:

Una vez que las industrias criminales toman los territorios locales y demandan servicios sexuales para sus integrantes, por una parte, sobre todo, para monopolizar la producción y circulación de esos servicios, lo que implica [incrementar] la capacidad instalada de los negocios...velada por las técnicas de desaparición forzada (González Villarreal, 2022: 469).

El autor enfatiza que las desapariciones forzadas de la “primera onda” producida por la estrategia contrainsurgente, siguen un circuito de identificación, búsqueda, aprehensión, detención y desaparición, practicadas contra militantes del Partido de los Pobres (PDLP), la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR), organizaciones guerrilleras que operan en Guerrero y, contra militantes del Frente de Liberación Nacional (FLN), que se desplazan de Nuevo León a Chiapas. La diseminación de la insurgencia rural a las ciudades se ejemplifica en el texto mediante el caso de los desaparecidos de la Liga Comunista 23 de septiembre (LD23S) organización urbana que realiza actividades predominantemente en el Estado de México.

Las víctimas principales de “la segunda onda” no son ya activistas políticos y los victimarios no siguen ya el circuito de desaparición, anteriormente descrito, sino un circuito mercantil de tipo necroeconómico. Las víctimas de esta nueva onda larga son mujeres trabajadoras de las maquiladoras de Ciudad Juárez, Chihuahua y otras ciudades de estados

norteños del país, como Sonora, Nuevo León y Tamaulipas. Las víctimas de desaparición forzada de estos años, de feminicidio o trata, no son sólo residentes de esos estados, sino también, mujeres jóvenes que migraron en busca de trabajo a tales ciudades maquiladoras, procedentes de Durango, Sinaloa, Jalisco y Veracruz; no obstante, los casos de estas víctimas se conocen por medio de colectivos de familiares, víctimas indirectas de las desapariciones forzadas, que con diferentes tipos de protesta, logran convertir el problema social en problema público.

Ahora bien, la interpretación de González Villarreal supone que, las desapariciones forzadas pueden analizarse relacionalmente como un campo social, “circuito” o “microcosmos”, reproducido mediante decisiones, acciones y omisiones. De acuerdo con el autor, en cada ola del campo, o, de los subcampos, los responsables de las desapariciones utilizan ciertas “técnicas”, “tecnologías”, para desaparecer a los actores considerados peligrosos o rentables. Para él, las desapariciones forzadas se producen mediante dispositivos de desaparición que articulan saberes, discursos, prácticas e instituciones:

“Es un conjunto de acciones, de saberes, prácticas y rutinas desarrolladas por un tropel de figuras con habilidades, destrezas y conocimientos específicos” (González Villarreal, 2022:477).

En esta dinámica, las ondas de desapariciones forzadas, analizadas en el texto, estarían localizadas en contextos sociales diferentes; la primera situada en el campo, teatro de operaciones insurgentes; la segunda, en las periferias urbanas, espacios de vulnerabilidad e inseguridad crónica. González Villarreal habla de un “giro urbano”, que hace coincidir con la diseminación de la insurgencia de localidades rurales a colonias populares y la emergencia de necronegocios a los que dedica la última parte del libro. Asimismo, dice que tales ondas largas se diferenciarían por un contexto institucional diferente, porque la primera onda, situada en el régimen autoritario es distinto de la “arquitectura institucional, cada vez más robusta que presuntamente las combate” que existe ahora después de las alternancias electorales (González Villarreal, 2022: 469)

En efecto, las ondas de desapariciones forzadas tienen dinámicas y “fuerzas motrices” distintas. La primera onda es caracterizada como “un campo de represión” o “conjunto de “campos reprimibles”, mientras que la segunda onda como un campo de necronegocios. Dice González Villarreal:

Los nuevos campos de la desaparición forzada no tienen nada que ver con eso [el autor se refiere a la represión], sino con las violencias de género y los negocios criminales; por eso sustituimos la noción de campo represivo por campos de desaparición específicos. (González Villarreal, 2022: 486)

Ahora bien, la interpretación teórica construida mediante tablas, gráficos y testimonios, tomados de expedientes de víctimas, se realiza mediante una lógica incrementalista de “expansión geográfica, económica y política, de negocios criminales”, que cierra con una conclusión de alarma o advertencia. González Villareal sostiene que hay un incremento

permanente de la espiral de desapariciones que se caracteriza como diferenciación de subcampos reprimibles y de nuevas formas de extracción de renta de redes ilegales. Dice:

“Más campos, en más estados, en más ciudades y nuevas arenas de lucha” (González Villarreal, 2022: 155).

“Más casos, más formas, más lugares” (González Villarreal, 2022: 311).

“[No hay visos de que se haya alcanzado el acmé]” (González Villarreal, 2022: 385).

Probablemente, el proceso pueda comprenderse mejor si se diferencia desaparición y desaparición forzada, si se aporta mayor evidencia acerca de las continuidades y discontinuidades en las regiones, si logramos aportar evidencia acerca de la acumulación no secuencial de desapariciones en cada región como parte de procesos de acumulación de redes ilegales y si se describe cómo se yuxtaponen esas olas a pesar de la predominancia de una sobre otra.

Evidentemente, el libro sugiere, algunas pistas acerca de que las desapariciones forzadas pueden incluirse en lo social, analizarse como una zona del espacio social, a partir de relacionarlas con los procesos de socialización; sin embargo, esa línea de investigación sólo es referida marginalmente y puede acometerse en otras investigaciones. Asimismo, queda pendiente el análisis de cómo la segunda onda al expandirse se diferencia regionalmente en torno de nodos de las redes ilegales. Respecto de este punto anticipa:

“Los campos y subcampos se van entremezclando por los requerimientos de la acumulación de capital comandada por las industrias criminales, o necroacumulación”. Los campos mutan hacia un desarrollo dirigido por la producción necropolítica... pero en la lógica de las industrias criminales, no de la soberanía estatal. (González Villarreal, 2022: 489)

ENFOQUES JURÍDICOS

09 enero-junio 2024

COMENTARIO RELEVANTE

La competencia económica como mecanismo para desarticular prácticas monopólicas absolutas

Recibido 04 septiembre 2023-Aceptado 06 noviembre 2023

Geovanni de Jesús Durán Muñoz*
Universidad Veracruzana. Xalapa-Veracruz, México
buzonjuridico_geovan@hotmail.com

*Comentario jurisprudencial en torno a la sentencia recaída al Amparo en Revisión
839/2014 de la SCJN*

Introducción

En la actualidad, el grado de eficiencia de los mercados asociados a sistemas económicos que operan bajo la libre competencia y la lucha antimonopólica, está determinado por el grado de equidad que prevalece en las diversas contiendas que las empresas sostienen como parte de la dinámica de la oferta y demanda; situación que incide en el incremento de la certeza jurídica de los agentes económicos en ellas involucrados. La regulación normativa de la competencia económica, en este sentido, se traduce en un mecanismo para la generación de bienestar, basado en un intervencionismo estatal preponderante que, bajo un esquema de balance competitivo comercial, busca incrementar la productividad nacional de la economía y, con ello, potenciar el desarrollo.

Se trata, además, de un mecanismo institucional que, ante la permanente lucha de las empresas por posicionarse en la superioridad del mercado, busca mantener la estabilidad de éste y, sobre todo, aminorar el impacto de las consecuencias negativas que dicha interacción pueda producir en los consumidores. De esta manera, puede estimarse que

* Maestro en Derechos Humanos y Justicia Constitucional con Mención Honorífica; Doctorante en Derecho por la Universidad Veracruzana (UV); Docente de la Facultad de Derecho-UV; Diplomado en Derechos Humanos y Control de Convencionalidad por la ACDPC de Bogotá, Colombia; Diplomado en Derechos Humanos y en Juicio de Amparo por la SCJN; Miembro Investigador de la Red de Derecho América Latina y el Caribe en el área de Derecho Financiero-Tributario y Derecho Administrativo.

la regulación jurídica de la competencia económica favorece la producción de bienes y servicios en el ámbito privado bajo estándares de máxima calidad.

Precisamente, esta intervención expone un brevísimo estudio en torno a la resolución recaída al Amparo en Revisión 839/2014 del índice de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cual nuestro Máximo Tribunal analizó la compatibilidad del artículo 9, fracción I de la -entonces- Ley Federal de Competencia Económica, con el diverso numeral 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que prohíbe expresamente la configuración de monopolios en nuestro país; todo ello, en el marco de la fijación de precios en productos avícolas realizados por ciertos agentes económicos en territorio nacional. En razón de lo anterior, el presente trabajo inicia con una exposición sucinta de los fundamentos, características y funciones que desempeña la competencia económica al interior de los Estados Nacionales y la forma en que ésta incide en el combate de prácticas monopólicas en nuestro país, para, posteriormente, abordar el análisis del caso concreto referido. Finalmente, se exponen algunos apuntes conclusivos.

1. Sobre la Competencia Económica y su circunstancia en México

La competencia económica *per se*, simboliza el instrumento jurídico mediante el cual los agentes involucrados –bajo una atmosfera de equidad– concurren en la interacción del mercado para ofertar productos de alta calidad, bajo las mejores condiciones de precios y ganancias posibles. En este sentido, es oportuno señalar que:

Jurídicamente conviene distinguir los conceptos de libre concurrencia y libre competencia. La libre concurrencia está referida a la existencia de sectores económicos totalmente abiertos a la participación de los agentes económicos privados o públicos [...] En cambio, la libre competencia supone la participación de distintos agentes económicos en el interior de un mercado específico, los cuales han superado las barreras de entrada (libre concurrencia) que eventualmente pudieran existir. (Witker & Varela, 2003: 3-4)

En opinión de Oropeza Mendoza (2015), la competencia económica puede concebirse como aquel proceso de mercado en el que los distintos agentes económicos, en uso de sus capacidades y destrezas, tienen como finalidad maximizar sus utilidades por conducto de la oferta de bienes y servicios, bajo condiciones de equilibrio. En nuestro país, el primer ordenamiento legal que determina las reglas sobre las cuales se desarrollarán las competiciones entre empresas –en un contexto sano–, se remonta a la publicación de la Ley Federal de Competencia Económica en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992. Desde esa fecha, son endeble los intentos por modificar legislativamente la norma jurídica para que ésta se ajuste a los contextos imperantes de

cada época. No es hasta el 11 de junio de 2013,¹ en el sexenio de Enrique Peña Nieto, que dicha materia recobra un interés político, enmarcado en la modificación de diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de Telecomunicaciones, Radiodifusión y Competencia Económica. Sobre este punto, debe señalarse que tales reformas guardan una interdependencia vanguardista para el desenvolvimiento de las autoridades frente a los agentes económicos, en la medida en que determinan la organización y funcionamiento de:

- (i) una Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), la cual se encargará, además de otras facultades, de “garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes”; y
- (ii) que “El Instituto Federal de Telecomunicaciones [IFT] será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá, en forma exclusiva, las facultades que [...] las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y regulará de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia [...] (Arredondo Icardo & Cruz Espino, 2015: 23-24)

De esta manera, se fortalecieron las funciones propias de tales instituciones mediante el ensanchamiento de sus atribuciones, a fin de eliminar las barreras que atentan contra la libre concurrencia y la competencia económica. Un aspecto a destacar es la ampliación del catálogo de conductas anticompetitivas que se llevan a cabo en los mercados, con lo que se reconfiguran las normas jurídicas que regulan las competiciones sostenidas entre las empresas en México. El *Derecho de la Competencia Económica*, en este sentido, puede ser entendido como el conjunto de normas jurídicas de Derecho Público, encaminadas a la protección de los mercados de prácticas monopólicas, en aras de propiciar un marco de certeza a los competidores en condiciones paritarias. El fundamento constitucional que hace vigente la competencia económica en nuestro país, se localiza en el numeral 28 de nuestra Carta Magna, que a la letra dispone:

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos **quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos**, las condonaciones de impuestos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria. [Énfasis añadido] (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2023: 37)

Por su parte, la Ley Federal de Competencia Económica (2023), reglamentaria del artículo 28 de la Carta Magna, tiene como consigna la promoción, protección y garantía de la libre concurrencia y la competencia económica, por lo que habrá de prevenir,

¹ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones.

investigar, combatir, perseguir con eficacia, castigar severamente y eliminar los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas, las barreras a la libre concurrencia y la competencia económica, así como cualquier otro tipo de restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados. En el mismo sentido, destacamos dentro de la prelación normativa que regula la competencia en México, el instrumento que establece las Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica (2023).

En tanto política de Estado, la competencia debe sostenerse sobre pilares de predictibilidad, perdurabilidad y sostenibilidad para la transformación de los mercados a corto plazo. De acuerdo con Valdés Abascal:

La política de competencia presupone que la regla general es el libre mercado y que el Estado debe intervenir, por excepción, solo cuando sea necesario corregir sus fallas, las cuales pueden derivar de las características propias de determinada industria o del propio comportamiento de los agentes económicos. (2013)

Entendida entonces como la dinámica en que los agentes económicos rivalizan para incrementar su participación de mercado, la competencia económica y su regulación en México, reviste la confluencia de esfuerzos de empresas, comercios y personas bajo la conducción del Estado, en aras de configurar un piso jurídico parejo que fomente la inversión y acorace las actividades comerciales frente a prácticas anticompetitivas² y monopólicas; con ello, se busca evitar la exclusión de alguna industria en el campo de los negocios y, sobre todo, igualar las oportunidades a todos los empresarios, con énfasis en los pequeños emprendedores y medianos empresarios.

Dirigir la economía quiere decir señalar rumbo, metas o características a la vida económica, lo que implica, por otra parte, el abandono de la indiferencia, no intromisión o actitud simplemente contemplativa del Estado hacia los problemas económicos y sociales. El “Estado Policía”, que solo se encargaba de vigilar el funcionamiento cabal de la ley de la competencia [...] ha sido superado. (Granillo Gómez, 1984: 231)

Desde este punto de vista, la intervención del Estado en el funcionamiento del mercado, resulta crucial para asegurar entornos económicos reñidos en los que puedan desenvolverse los agentes involucrados y, con ello, favorecer esquemas de innovación en torno a las exigencias productivas latentes que contribuyan a la generación de un mayor número de bienes y servicios de mejor calidad y con precios más competitivos.

Por otro lado, el quebrantamiento de la competencia económica bajo la consideración de derecho fundamental involucra, en opinión de Aguilar Álvarez de Alba (2000), la socavación del derecho al trabajo, industria y comercio, de propiedad y de asociación. Tal

² Las cuales se concretan en cuatro tipos: a) Prácticas restrictivas de competencia, b) Prácticas desleales de comercio internacional, c) Conductas anticompetitivas que atentan contra la propiedad intelectual y d) Conductas anticompetitivas que atentan contra los derechos de los consumidores.

transgresión a la esfera sustantiva de las personas, se hace evidente, por ejemplo, cuando se imponen precios exagerados o se obtiene una ventaja exclusiva e indebida en favor de una o varias personas en perjuicio colectivo o de alguna clase social. De ello, se desprende el imperativo constitucional de castigar toda práctica anticompetitiva en nuestro país:

Artículo 28. [...]

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2023: 37)

Bajo esta tónica, se advierte a la competencia económica como promotora de la certeza jurídica de los agentes económicos y sus relaciones comerciales en el marco del Estado de Derecho, en la búsqueda de imprimir eficacia a los procesos económicos actuales y crear las condiciones necesarias para garantizar la realización fáctica de la competencia perfecta, en la cual los intereses de los consumidores controlan las fuerzas del mercado.

2. Análisis constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a prácticas monopólicas en venta de productos avícolas

En el marco de estas reflexiones y relacionado con la vigencia de la libre concurrencia y la competencia económica en nuestro país, el 03 de octubre de 2009 tuvo lugar el inicio de una investigación ordenada por la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) en torno a diversas productoras, comercializadoras y agentes económicos competidores de la industria de avicultores, por la celebración de supuestos contratos, convenios, arreglos o combinaciones que podían constituir prácticas monopólicas absolutas en relación con el mercado de producción, distribución y comercialización de productos avícolas en Veracruz y la ciudad de México.

Al término de dicha investigación, la Comisión Federal de Competencia Económica resolvió multar a dichos agentes por la cantidad de 130.4 millones de pesos, al determinar que los mismos incurrieron en prácticas monopólicas absolutas, sancionadas por la Ley Federal de Competencia Económica en el artículo 9, fracción I de su articulado,³ pues se

³ Artículo 9. Para la imposición, en los términos del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de precios máximos a los bienes y servicios que sean necesarios para la economía nacional o el consumo popular, se estará a lo siguiente: I. Corresponde exclusivamente al Ejecutivo Federal determinar mediante decreto los bienes y servicios que podrán sujetarse a precios máximos, siempre y cuando no haya condiciones de competencia efectiva en el mercado relevante de que se trate. La Comisión

determinó que las empresas avícolas involucradas fijaron, concertaron y manipularon el precio de venta (a la baja) de diversos productos (pechuga de pollo y pierna con muslo), mediante la publicación de supuestas ofertas en medios de comunicación. (Zepeda Garduño, 2015: 2)

En este sentido, la Comisión Federal de Competencia Económica estimó que:

[...] la Unión Nacional de Avicultores [...] publicó desplegados con el objetivo de fijar y manipular un precio y publicarlo como una supuesta oferta, a fin de promover el consumo de pollo, lo cual “disminuyó, dañó o impidió la competencia y la libre concurrencia en el mercado de la distribución y comercialización del producto”, además de que las compañías involucradas acordaron conjuntamente la difusión de los desplegados. (Zepeda Garduño, 2015: 2)

Ante tal determinación administrativa, los ahora sancionados promovieron recurso de reconsideración, el cual confirmó la resolución impugnada en el sentido de haberse acreditado prácticas monopólicas absolutas.

Inconformes con tal determinación, en ejercicio de su derecho a la defensa y acceso a la justicia, los sancionados promovieron juicio de amparo indirecto en el que plantearon la inconstitucionalidad del artículo 9, fracción I de la Ley Federal de Competencia Económica, al estimar que el contenido de éste era contrario a lo dispuesto en el artículo 28 de nuestra Carta Magna. Seguida la cadena procesal respectiva y después de realizar un análisis histórico del referido artículo 28, la juzgadora de distrito que por turno conoció del asunto sobreseyó en el juicio y negó el amparo solicitado, al considerar que la parte quejosa no había expresado conceptos de violación concretos mediante los cuales se controvirtiera la constitucionalidad de las disposiciones combatidas y, sobre todo, al determinar que el artículo en cita prohíbe taxativamente la existencia de monopolios.

Insatisfecha con el sentido de la sentencia de marras, la parte recurrente promovió recurso de revisión, aduciendo la omisión de la Jueza de Distrito en analizar todos y cada uno de los argumentos que había hecho valer para impugnar la constitucionalidad del artículo 9, fracción I de la Ley Federal de Competencia Económica. Asimismo, argumentó que el artículo en cita era violatorio del primer y segundo párrafo del numeral 28 de la Carta Magna, pues, a juicio de la parte quejosa, la prohibición de la existencia de monopolios debe de ser siempre en relación con la afectación que pudiera generar a los consumidores; aspectos que anteriormente había hecho valer en la demanda de amparo y que fueron reiteradas en revisión por la omisión en que había incurrido la juez de distrito. El Tribunal Colegiado que conoció de dicho recurso determinó que el asunto correspondía a la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que le fue remitido a la misma.

determinará mediante declaratoria si no hay condiciones de competencia efectiva. (Ley Federal de Competencia Económica, 2023: 24).

Finalmente, una vez aceptada la competencia originaria de la Corte y tras largos e inopinados debates en el seno de la Segunda Sala de nuestro Alto Tribunal, el 05 de agosto de 2015 se dictó sentencia, en la que se resolvió:

- a) Que el artículo 28 constitucional en su primer párrafo prohibía taxativamente los monopolios y las prácticas encaminadas a ello, los cuales:

[...] se entienden como todo acto que evita o tiende a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio y, en general todo lo que constituya una ventaja exclusiva e indebida a favor de una o varias personas. Esto es, se trata de actos que atentan contra el proceso de competencia y la libre concurrencia, afectando el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios. (Zepeda Garduño, 2015: 2)

- b) Asimismo, la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal estableció que:

[...] el párrafo primero del artículo 28 constitucional se encuentra vinculado invariablemente con su segundo párrafo, pues la norma, después de prohibir expresamente los monopolios y las prácticas monopólicas, se refiere a los actos que la ley castigará. En ese contexto, [...] toda práctica monopólica al afectar la eficiencia de los mercados de bienes y servicios, daña al consumidor, al público en general o a la sociedad y no solamente cuando la práctica “tenga por objeto obtener el alza de precios” u “obligar a los consumidores a pagar precios exagerados”, lo que explica que en la parte final de ese segundo párrafo el Constituyente incluyera que la ley castigará [...] todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social. (Zepeda Garduño, 2015: 2)

- c) Por último, la Sala resolvió la constitucionalidad del artículo 9, fracción I de la Ley Federal de Competencia Económica, al considerar que su contenido es congruente con la protección de los consumidores que prevé el numeral 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Conclusiones

El desarrollo jurídico de la competencia económica en nuestro país reviste un acierto legislativo que, desde el punto de vista del intervencionismo estatal, incide en el mantenimiento de la estabilidad del mercado y la protección de los consumidores, al nivelar la forma en que los agentes económicos rivalizan entre sí para la producción de bienes y servicios, en su búsqueda constante por colocarse en la superioridad del mercado.

En este sentido, la competencia económica constituye el mecanismo institucional que permite combatir y desarticular prácticas anticompetitivas y monopólicas absolutas y, en esa medida, contribuye a la generación del bienestar colectivo. Se parte de esta afirmación en razón de que “[...] la filosofía legada por el Constituyente de 1917 para sustentar la prohibición de los monopolios en México, es precisamente el proteger a los débiles en las relaciones económicas, de ahí que también se procura incrementar la concurrencia.” (Quiroz Ruiz, 2011: 85-86)

Empero, con todo lo valioso que la competencia económica pueda significar para los Estados, sus sistemas económicos y el desarrollo social, no puede dejarse de anotar la evidente dilación en su desarrollo jurídico, en general, y, en la interpretación administrativa y judicial de su ordenación legislativa, en particular, en aras de dotarla de contenido y sentido nítidos en nuestro país, de manera que se favorezcan escenarios de mercado adecuados que, por un lado, combatan las prácticas monopólicas absolutas detentadas por un sector reducido de actores económicos –en la lógica de la oferta de bienes y servicios– y, por el otro, contribuyan a la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía en el sector privado –demanda–.

Así entonces, la participación de los juzgadores en la resolución de los conflictos que se ventilan ante ellos por la afectación a la estabilidad del mercado en ocasión de prácticas monopólicas absolutas, refuerza la vigencia de la libre concurrencia y la competencia económica en nuestro país, al interpretarse y aplicarse la normativa a los casos concretos desde la sede jurisdiccional; con lo cual, se dejan sentados importantes precedentes respecto al valor y alcance de los imperativos jurídicos en que aquellas se sustentan para la conformación de entornos económicos reñidos y equilibrados en los que puedan desenvolverse los agentes involucrados.



Fuentes de información

a) Bibliografía

Aguilar Álvarez de Alba, J. (2000). *La libre competencia*. México: Orxford University Press.

Granillo Gómez, M. (1984). *Breve historia de las doctrinas económicas*. México: Esfinge.

Quiroz Ruiz, S. (2011). *El derecho de los consumidores en México desde la perspectiva de la acción de consumo*. México: Arana Editores.

Valdés Abascal, R. (2013). La competencia, una prioridad en la agenda del Estado mexicano. En *La política de competencia en el umbral de la consolidación*. México: Porrúa.

Witker, J. & Varela, A. (2003). *Derecho de la competencia económica en México*. México: IJ-UNAM.

b) Hemerografía

Arredondo Icardo, M. & Cruz Espino, C. (2015). “Las reformas estructurales y su impacto económico en México. Inferencias al estudio económico México 2015 de la OCDE”. *Letras Jurídicas*, 16(32).

Oropeza, D. K. (2015). “La defensa de la competencia económica en los mercados de comercio electrónico en México”. *Letras Jurídicas*, 16(31).

c) Internetgrafía

Zepeda Garduño, I. (2015). “Prácticas monopólicas en venta de productos avícolas”. En *Crónicas del Pleno y de las Salas*. México: SCJN. Recuperado de: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/sinopsis_asuntos_destacados/documento/2017-01/2S-050815-APD-0839_0.pdf

d) Legisgrafía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2023.

Disposiciones Regulatorias la Ley Federal de Competencia Económica, 2023.

Ley Federal de Competencia Económica, 2023.

ENFOQUES JURÍDICOS



Universidad Veracruzana

