

Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024)

SERGIO López Ayllón
J. JESÚS Orozco Henríquez
PEDRO Salazar
DIEGO Valadés
COORDINADORES



JU
RÍDI
CAS

**Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas
constitucionales y legales presentadas por el presidente
de la República (febrero 5, 2024)**



uno

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

DIRECTORIO

Dra. Mónica González Contró
Directora

Dr. Mauricio Padrón Innamorato
Secretario Académico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

CRÉDITOS EDITORIALES

Wendy Vanesa Rocha Cacho
Coordinación editorial

Miguel López Ruiz
Margarita García Castillo
Edna María López García
Cuidado de la edición

José Antonio Bautista Sánchez
Formación en computadora

Edith Aguilar Gálvez
José Antonio Bautista Sánchez
Diseño de interiores

Adriana Farías Cisneros
Alma Itzel López Vázquez
Oscar Martínez González
Christopher Raúl Martínez Santana
Apoyo editorial

Carlos Martín Aguilera Ortiz
Optimización de imágenes

Edith Aguilar Gálvez
Diseño y elaboración de cubierta

Lesli Samanta Muñoz Rojas
Diseño del identificador de la serie

Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024)

Sergio López Ayllón
J. Jesús Orozco Henríquez
Pedro Salazar
Diego Valadés
Coordinadores



México, 2024

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: López Ayllón, Sergio, editor. | Orozco Henríquez, José de Jesús, editor. | Salazar Ugarte, Pedro, editor. | Valadés, Diego, 1945- , editor.

Título: Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024) / Sergio López Ayllón, J. Jesús Orozco Henríquez, Pedro Salazar, Diego Valadés, coordinadores.

Descripción: Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024. | Serie: Serie Enclave de jurídicas ; núm. 1.

Identificadores: LIBRUNAM 2240708 (libro electrónico) | ISBN 9786073091404 (libro electrónico).

Temas: Reformas constitucionales -- México. | Derecho constitucional -- México. | López Obrador, Andrés Manuel -- Pensamiento político y social. | México -- Política y gobierno -- 2000- .

Clasificación: LCC KGF2924 (libro electrónico) | DDC 342.7203—dc23

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México. Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 25 de junio de 2024

DR © 2024. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Circuito Mario de la Cueva s/n
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México
ISBN (libro impreso): 978-607-30-9139-8
ISBN (libro electrónico): 978-607-30-9140-4

Impreso y hecho en México

Contenido

Presentación XV

Mónica GONZÁLEZ CONTRÓ

Introducción al análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas
constitucionales y legales presentadas por el Presidente de la Re-
pública (febrero 5, 2024) 1

Sergio LÓPEZ AYLLÓN
J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ
Pedro SALAZAR
Diego VALADÉS

VII

uno

Austeridad republicana y remuneraciones de personas servidoras públicas

Nota técnica sobre la iniciativa de reforma constitucional en materia
de austeridad republicana y remuneraciones de personas servido-
ras públicas 17

Guillermo M. CEJUDO

Comentarios a la iniciativa presidencial sobre el régimen constitu-
cional de la austeridad republicana, de las remuneraciones de las
personas servidoras públicas y de la contratación pública 27

Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA

dos
Bienestar

Iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 4o. y 27 constitu-
cionales: materia de bienestar 39
Nuria GONZÁLEZ MARTÍN

La iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 4o. sobre pen-
siones no contributivas, y 27 sobre apoyos al campo 51
Enrique PROVENCIO

tres

Extinción de órganos constitucionales autónomos
(reforma administrativa)

La desaparición de los órganos autónomos (reformas en materia de
simplificación administrativa) 65

Sergio LÓPEZ AYLLÓN

Lucía OJEDA

César HERNÁNDEZ

Guillermo M. CEJUDO RAMÍREZ

La posible extinción de los órganos constitucionales autónomos
como una estrategia de regresión estatal. 97
R. Alexis UVALLE AGUILERA

cuatro

Guardia Nacional

Análisis crítico de la Guardia Nacional como fuerza armada per-
manente 111
Patricia Lucila GONZÁLEZ RODRÍGUEZ

cinco

Industrias estratégicas

Análisis de la iniciativa de reformas a las industrias estratégicas del Estado: antecedentes y alcances 131

Marisol ANGLÉS HERNÁNDEZ
M. Laura BOLIVAR MEZA

Opinión técnica sobre la iniciativa presidencial de reforma energética del 5 de febrero de 2024. 145

César Emiliano HERNÁNDEZ OCHOA

seis

Jóvenes Construyendo el Futuro

Opinión técnica sobre la iniciativa del Ejecutivo federal para constitucionalizar los apoyos económicos a jóvenes que no estudian ni trabajan. Análisis del proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), Anexo 17. 165

Jesuswaldo MARTÍNEZ SORIA

Jóvenes Construyendo el Futuro. Una revisión a las necesidades de la juventud en México. 177

Israel SANTOS FLORES

siete

Materia penal

La iniciativa en materia penal para ampliar los supuestos de prisión preventiva oficiosa. 189

Jaime CÁRDENAS GRACIA

Prisión preventiva oficiosa. 197
Luis PÉREZ DE ACHA
Denise TRON ZUCCHER

ocho
Medio ambiente

Opinión técnica de la iniciativa de reforma constitucional en materia de medio ambiente: biodiversidad, maíz transgénico, agua, minería a cielo abierto y *fracking*. 219
M. Carmen CARMONA LARA

Iniciativa de reforma de los artículos 4 y 27; recuperar y fortalecer el contenido social de la Constitución mexicana 233
Rodrigo GUTIÉRREZ RIVAS

nueve y diez
Pensiones (IMSS E ISSSTE)

Reforma al Sistema de Pensiones: el criterio de justicia social no debe dissociarse de la sostenibilidad fiscal 247
Víctor GÓMEZ AYALA
José DERBEZ

La viabilidad de las iniciativas de reforma constitucional en materia de salarios y pensiones. 263
Alfredo SÁNCHEZ-CASTAÑEDA

once
Poder Judicial

La reforma al Poder Judicial. Efectos en el estatus y la mecánica de elección —por voto popular— de sus integrantes 287
César ASTUDILLO

Reforma al Poder Judicial. Sustitución del actual Consejo de la Judicatura Federal por un nuevo órgano de administración judicial separado de la Suprema Corte y creación de un tribunal de disciplina judicial. 301

J. Jesús GARZA ONOFRE

La elección popular de los poderes judiciales en México: breve radiografía del “Plan C” 319

Javier MARTÍN REYES

doce

Protección a la salud por sustancias tóxicas

La tutela del derecho humano a la salud y la política prohibicionista en materia de salud. Iniciativa del Ejecutivo con proyecto de decreto, por el que se adicionan diversas disposiciones a los artículos 4o. y 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de protección de la salud por el uso de sustancias tóxicas. 335

Fernando CANO VALLE

Daniel MÁRQUEZ GÓMEZ

Prohibicionismo constitucional. 345

Catalina PÉREZ CORREA GONZÁLEZ

Alejandro MADRAZO LAJOUS

trece

Protección y cuidado animal

Análisis de la iniciativa de reforma en materia de protección y cuidado animal 361

María Elisa FRANCO MARTÍN DEL CAMPO

catorce

Pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos

La reforma constitucional postergada en materia de derechos de las
personas, comunidades y pueblos indígenas y afroamericanos . . . 371

Leticia BONIFAZ ALFONZO

Artículo 2o. reforma indígena 2024 385

J. Alberto GONZÁLEZ GALVÁN

quince

Reforma electoral

La iniciativa presidencial de reforma electoral: Breve radiografía del
“Plan C” 401

Javier MARTÍN REYES

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ

CONTENIDO

XII

dieciséis

Salarios

¿Salarios constitucionales? Las reformas al artículo 123 417

Ricardo BECERRA

Cautela obligada frente a una espontánea reforma salarial 427

Patricia KURCZYN VILLALOBOS

diecisiete

Salud

El sistema de salud en México: la reforma impostergable 443

Luis Javier CORTÉS ADAME

Salud	453
Diego VALADÉS	

dieciocho

Servicio ferroviario de pasajeros

La iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia ferroviaria: libertad económica y estado interventor	463
Daniel MÁRQUEZ	

diecinueve

Simplificación orgánica (reforma administrativa II)

Comentario a la iniciativa de reforma sobre simplificación orgánica (reforma administrativa II)	475
Jorge FERNÁNDEZ RUIZ	

Análisis de las propuestas de reforma a la administración pública federal	497
José ROLDÁN XOPA	

veinte

Vivienda

Abrir una puerta y cerrar las ventanas. La reforma al artículo 123 en materia de vivienda	527
Antonio AZUELA	

Iniciativa de reforma al párrafo XII de artículo 123 constitucional; el retorno de la política social habitacional en México	541
Rodrigo GUTIÉRREZ RIVAS	

Bibliografía	551
------------------------	-----



Presentación

Mónica GONZÁLEZ CONTRÓ*

Desde 1940, el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM ha cumplido con la función de realizar investigación jurídica especializada del más alto nivel. A través de los trabajos de su personal académico ha contribuido de manera decisiva a la creación y consolidación del Estado mexicano, en concreto de las instituciones jurídicas. El IIJ ha participado en los grandes debates de la vida nacional, y se ha caracterizado por su rigor técnico, su profundidad argumentativa y su pluralidad.

El gran paquete de iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República el 5 de febrero de 2024 no podía ser la excepción, dada la enorme relevancia de los cambios planteados. Con esta obra, coordinada por cuatro académicos, el IIJ cumple con su responsabilidad de contribuir a la discusión de los grandes problemas nacionales.

Desde hace varios años, los ejercicios de parlamento abierto han sido fundamentales para la mejora de las reformas constitucionales y legales. Esta práctica deriva de la evolución del derecho a la información y la transparencia, la obligación de rendición de cuentas y el derecho a la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Este ejercicio se da en el contexto del Estado democrático de derecho, en el que la democracia se interpreta con un contenido más sustantivo, no únicamente procedimental. Es decir, se busca avanzar hacia una democracia más deliberativa, que no se reduzca al ejercicio del derecho al voto cada cierto tiempo para elegir entre las personas postuladas por los partidos políticos. En esta concepción más robusta de la democracia y del Estado de derecho, los derechos humanos, reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, tienen un papel fundamental, que debe condicionar la

XV

* Directora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

creación y la interpretación de las normas jurídicas. Ello requiere de un diálogo deliberativo y abierto, en el que se escuche la diversidad de voces y análisis de la sociedad y las personas especialistas. El papel de las y los juristas es fundamental, dada la necesidad de emplear un lenguaje técnico que permita garantizar la seguridad jurídica a todas las personas.

Es con este espíritu que Sergio López Ayllón, J. Jesús Orozco Henríquez, Pedro Salazar y Diego Valadés reúnen en este volumen a algunas de las voces más autorizadas en las distintas temáticas que abordan las iniciativas. Se trata de un diálogo plural, como corresponde a nuestra Universidad, con posturas divergentes, pero caracterizadas por el rigor académico y una sólida argumentación de sus autores y autoras, así como un genuino interés en que las instituciones de nuestro país, en concreto las disposiciones constitucionales y legales, respondan a las necesidades de una sociedad también plural, diversa y en constante transformación.

Nuestro país ha avanzado de manera sustantiva hacia la distribución e independencia de poderes, el reconocimiento de los derechos humanos, la sujeción al Estado de derecho, la celebración de elecciones libres y el régimen plural de partidos; todos ellos, elementos sustanciales de la democracia representativa, según el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana.

Toda iniciativa de reforma debe tener como fin el fortalecimiento de estos rasgos. Hacia allá deben tender todos los esfuerzos de la vida pública. Sin embargo, debemos también hacernos cargo de las promesas incumplidas de nuestra democracia. Las agendas abiertas y aún pendientes están a la vista: la enorme desigualdad económica; la crisis de inseguridad, que hace de algunas zonas de nuestro país lugares difícilmente habitables; la exclusión de millones de personas por diversos motivos; la fractura del tejido social, así como un desapego por los mecanismos de participación tradicionales, como el derecho al voto, por nombrar sólo algunos. A esto se suma la preocupación actual por la militarización de la vida pública de nuestro país.

Este libro es una herramienta que debe discutirse, analizarse, argumentarse. Es el inicio de lo que debe constituirse como un gran diálogo nacional, que nos lleve a plantear las mejores soluciones que podamos encontrar para los retos de nuestro tiempo.

Introducción al análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024)

Sergio LÓPEZ AYLLÓN
J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ
Pedro SALAZAR
Diego VALADÉS*

SUMARIO: I. *Reformas que modifican el sistema representativo para favorecer al partido que gobierna.* II. *Reformas que inciden en la división de poderes para concentrar poder en la Presidencia de la República.* III. *Reformas en materia de seguridad pública y prisión preventiva oficiosa.* IV. *Reformas en materia de agenda social.*

1

El 5 de febrero de 2024, el presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, envió a la consideración de la Cámara de Diputados como cámara de origen, veinte proyectos de decretos, de los cuales dieciocho contienen reformas constitucionales, y dos proponen reformas a diferentes leyes.¹ Este conjunto de reformas implica la modificación de 53 artículos constitucionales (en muchos casos un artículo se reforma más de una vez), que si fueran aprobadas por el Constituyente Permanente implicaría, por su número y calado, el mayor movimiento de reformas constitucionales simultáneas en la historia de México.

Las reformas son muy diversas, y comprenden una gran diversidad de materias. Incluyen modificaciones constitucionales relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas (artículo 2), programas sociales y bienestar (artículos 4 y 27), becas e inclusión laboral de jóvenes (artículo 123),

* Todos los autores de esta introducción son investigadores en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Véanse los anexos a la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados del 5 de febrero de 2024.

atención médica universal y gratuita (artículo 4), vivienda (artículo 123), protección de los animales (artículos 3, 4 y 73), derecho a la alimentación, medio ambiente y agua (artículos 4 y 27), protección a la salud por el uso de sustancias tóxicas (artículos 4 y 5), prisión preventiva oficiosa para extorsión y delitos fiscales (artículo 19), salarios mínimos y salarios de maestros, policías, médicos y enfermeras (artículo 123), pensiones (artículo 123), tren de pasajeros (artículo 28), reforma electoral (artículos 35, 41, 51 a 56, 60, 63, 73, 99, 105, 110, 111, 115, 116 y 122), reforma judicial (artículos 17, 20, 94 a 101, 107, 110, 111, 116 y 122), industrias estratégicas del Estado (artículos 25, 27 y 28), Guardia Nacional (artículos 13, 16, 21, 32, 55, 73, 76, 82, 89, 123 y 129), eliminación de organismos autónomos (artículos 6, 26, 27, 28, 41, 76, 78, 89, 105, 113, 116, 123 y 134) y austeridad republicana y remuneraciones de servidores públicos (artículos 73, 94, 116, 122, 127 y 134). Además, incluye reformas a diferentes leyes para la simplificación administrativa y a la Ley del ISSSTE.

El número y amplitud de temáticas de las reformas obliga a un análisis detallado y experto. Por esta razón, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM convocó a un nutrido grupo de expertos, muchos de ellos juristas, pero también economistas y politólogos, para que realizaran una opinión técnica de cada una de las iniciativas de reforma. El propósito de este ejercicio es informar el debate y la opinión pública con un análisis técnico, multidisciplinario y diverso. La mayor parte de los decretos fueron objeto de más de una opinión, lo que permite contar con diferentes puntos de vista sobre una misma reforma.

En esta introducción ofrecemos al lector algunas notas de contexto que le permitan tener una mejor comprensión del alcance e importancia de estas propuestas de reformas. Buscamos ampliar el horizonte del debate legislativo y dar elementos para que cada persona pueda tener una opinión informada.

La Constitución mexicana de 1917 se ha reformado continuamente. En total, desde 1921, que se hizo la primera modificación, hasta abril de 2024, los artículos de la CPEUM han sido modificados en 771 ocasiones, mediante un total de 252 decretos de reforma.² Ahora bien, aunque

² Datos obtenidos del portal de la Cámara de Diputados, disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm. Se contabiliza una reforma (o adición) por cada artículo reformado en un decreto, es decir, un decreto puede reformar varias veces un artículo, pero se cuenta como una reforma.

la dinámica de las reformas constitucionales ha variado en el tiempo, se aceleró desde finales del siglo XX, y se ha mantenido alta, con más de cincuenta reformas en cada periodo presidencial desde el sexenio del presidente Miguel de la Madrid.³ De hecho, 1982 marcó el inicio de un largo periodo de modificaciones que renovó las instituciones existentes y creó muchas otras que modernizaron el sistema constitucional del país.⁴

Así, progresivamente se incorporaron los elementos e instituciones del constitucionalismo contemporáneo, entre otros un amplio catálogo de derechos humanos, sociales y políticos, un sistema electoral democrático y representativo, una división de poderes compleja y robusta, con mecanismos de rendición de cuentas, procedimientos de defensa de la Constitución, así como las normas que establecen los procedimientos para la creación, modificación y validez de todo el sistema jurídico. En un sentido muy amplio, el efecto acumulado de todas estas reformas fue una Constitución que, aunque formalmente era la misma de 1917, en realidad era una nueva.⁵

Esta trayectoria tuvo un punto de quiebre con la llegada a la Presidencia de López Obrador en 2018, quien encabezó un movimiento que busca romper con el llamado “régimen neoliberal”⁶ —acusado de ser generador de pobreza y corrupción— y transformar la realidad con austeridad, honestidad y atención a los más pobres. En realidad, se trataba de refundar la nación para dar inicio a una nueva época. En su narrativa, este movimiento, la llamada “cuarta transformación” (4T), sería heredero de las otras tres grandes transformaciones de México: la Independencia, la Reforma y la Revolución.

Para nuestro propósito, es importante destacar que cada uno de estos movimientos sociales históricos dio origen a las tres más importantes

³ La única excepción fue el sexenio del presidente Vicente Fox en el que sólo se modificó en 31 ocasiones.

⁴ 72% de las reformas constitucionales se realizaron después de diciembre de 1982. Sobre el contenido de las reformas véase Fix Fierro, Héctor y Valadés, Diego (coords.), “Estudio introductorio”, *Hacia la reordenación y consolidación del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 3 y ss.

⁵ López Ayllón, Sergio, “Constitución y transición democrática”, Becerra, Ricardo (ed.), *Informe sobre la democracia mexicana en una época de expectativas rotas*, México, Siglo XXI, 2016, pp. 87-91.

⁶ Resulta obvio que este “régimen neoliberal” corresponde al periodo que va de 1982 a 2018, y que generó las reformas a las que hemos hecho referencia.

Constituciones de México: las de 1824 y 1857, y, desde luego, la de 1917. Por lo mismo, la lógica del discurso de la 4T llevaba a pensar que el presidente López Obrador propondría convocar a un Congreso Constituyente que redactara una nueva Constitución. Sin embargo, no fue así.

Paradójicamente, por el contrario, al inicio de su periodo, el presidente declaró que antes que reformas constitucionales o legales, optaría por la acción administrativa; ello en particular para combatir la corrupción e implementar la austeridad republicana.⁷ El texto subyacente de ese discurso era que la legitimidad que había obtenido en las urnas era suficiente para impulsar el cambio prometido. Sin embargo, muy pronto los eventos mostraron una realidad diferente, que lo llevaron a promover e impulsar cambios constitucionales.

Durante los tres primeros años de su gobierno, y siempre con el voto de al menos una parte de la oposición, que se obtuvo en ocasiones luego de arduas negociaciones, se reformaron 55 artículos constitucionales en materia de extinción de dominio, Guardia Nacional, prisión preventiva oficiosa, educación, revocación de mandato y consulta popular, paridad de género, pueblos y comunidades afroamericanas, prohibición de condonar o exentar impuestos, programas sociales, movilidad y seguridad vial, juventud, fuero, reforma judicial, nacionalidad, cambio de denominación de dos entidades federativas, partida secreta, seguridad privada, símbolos de las entidades federativas, suspensión de derechos para obtener cargos públicos por ciertos delitos relacionados con la violencia de género o mora en el pago de pensiones y reducción de la edad para ejercer responsabilidades públicas. Salvo las reformas de revocación de mandato y consulta popular, ninguna de estas reformas modificó de manera sustantiva el régimen político o económico. Con excepción de las reformas en materia educativa, tampoco se desarticularon las “instituciones neoliberales”. Y a pesar de una retórica grandilocuente, las reformas al Poder Judicial federal no alteraron su estructura fundamental.⁸

Luego de las elecciones de 2021, y de una moratoria constitucional anunciada por los partidos de oposición, el ritmo de reformas se redujo

⁷ López Ayllón, Sergio, López Noriega, Saúl y Martín Retes, Javier, “Todo por la razón y el derecho (hasta que estorben)”, en Becerra, Ricardo y Woldenberg, José (coords.), *Balance temprano. Desde la izquierda democrática*. México, Grano de Sal, 2020, p. 75

⁸ Caballero Juárez, José Antonio, *La reforma judicial de 2021. ¿Hacia dónde va la justicia?*, México, UNAM, 2021.

sólo a seis; una de ellas, un artículo transitorio. Mucho más importante fue el hecho de que el Congreso rechazó tres reformas que implicaban modificaciones profundas al diseño constitucional existente: la reforma electoral, la reforma eléctrica, y la reforma a la Guardia Nacional.

Así, se hizo evidente que el proyecto de la 4T sí requería de modificaciones constitucionales de gran calado para desmontar las “reformas neoliberales” y establecer nuevas reglas para regular el acceso y ejercicio del poder. Además, diferentes decisiones de la Suprema Corte de Justicia que declararon inconstitucionales leyes y acciones administrativas impulsadas por el presidente⁹ lo llevaron a anunciar su intención explícita de obtener en las elecciones de 2024 una mayoría calificada en ambas Cámaras que le permitirá modificar la Constitución, desmontar las resistencias “neoliberales” e instaurar un nuevo régimen político.¹⁰ Así, el proceso electoral de 2024, además de ser una elección para escoger a un(a) nuevo(a) presidente(a), renovar el Congreso y elegir gobiernos estatales, se convirtió en un plebiscito sobre el futuro régimen constitucional de México.

Éste es el contexto en el que se producen las iniciativas de reforma constitucional que comentamos en esta obra. No es casualidad que, en el último año de su gobierno el presidente no asistió a la tradicional ceremonia del aniversario de la Constitución del 5 de febrero, en donde se reúnen todos los poderes del Estado, y aprovechó la ocasión para presentar sus propuestas de modificación desde la Ciudad México que, además, fueron posteriormente avaladas (“abrazadas”) por la candidata a la presidencia de Morena.

Como mostramos a continuación y se explica de manera detallada a lo largo de esta opinión técnica, las iniciativas del presidente implican una modificación profunda de las reglas de acceso y ejercicio del poder, una reformulación significativa a la división de poderes, una refundación de todos los poderes judiciales del país, y generan una nueva relación con las fuerzas armadas. Además, constitucionalizan la agenda social de la 4T para garantizar su prolongación en el tiempo.

⁹ Varios autores, “Las deudas de la Corte”, *Nexos*, febrero de 2023, pp. 31-64 y Martín Reyes, Javier, “La batalla por la Suprema Corte”, *Nexos*, febrero de 2004, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=77504>

¹⁰ López Obrador, Mensaje con motivo del Quinto Informe de Gobierno. Campeche, 1o. de septiembre de 2023, disponible en: <https://bit.ly/47YKHia>

Así, sin llamarla de esa manera, se esbozan los contenidos de la Constitución de la 4T.¹¹

Aunque aparentemente se trata de reformas independientes, un análisis de las iniciativas permite agruparlas para entender cómo se interrelacionan y ofrecen un resultado de conjunto. En los párrafos que siguen esbozamos sólo los grandes trazos de estos, dejando para las diferentes opiniones temáticas que integran esta obra un análisis más detallado de su contenido.

I. REFORMAS QUE MODIFICAN EL SISTEMA REPRESENTATIVO PARA FAVORECER AL PARTIDO QUE GOBIERNA

Con el argumento de la austeridad, se propone la eliminación de doscientos diputados y treinta y dos senadores plurinominales, así como treinta y dos senadores de primera minoría, para que la Cámara de Diputados quede integrada por trescientos miembros, y el Senado, por sesenta y cuatro, todos electos por el principio de mayoría relativa. Es decir, volveríamos al sistema de representación que tuvimos la mayor parte del siglo pasado, donde sólo obtiene una curul el partido que en un distrito electoral gana la elección.

Así, se desaparecería de un golpe la representación proporcional y de las minorías, que fue una pieza clave durante la transición para asegurar la pluralidad en el Congreso, pues evita la sobrerrepresentación y permite que las minorías tengan un espacio. Gracias a ella, el PRI, en 1997, perdió la mayoría absoluta en las cámaras, y la pluralidad política del país se expresó, sin generar ingobernabilidad. Esa situación de “gobiernos divididos” se prolongó durante los gobiernos del PAN y el último gobierno (hasta ahora) del PRI, por lo que llegó hasta 2018. En ese año cambiaron los equilibrios legislativos a favor del gobierno de Morena pero la oposición siguió teniendo presencia y números suficientes para frenar diversos intentos de reformas a la Constitución.

La reforma propuesta por López Obrador busca facilitar que el partido mayoritario (Morena) tenga una mayoría absoluta en el Congreso, prácticamente sin sombra de la oposición. Y así, el presidente controlaría

¹¹ Cossío, José Ramón, “AMLO: Desvarío y peligro constitucional”, *Nexos*, abril de 2024, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=78595>

el Congreso, garantizaría la aprobación de sus reformas y neutralizaría a las oposiciones.

Como dato relevante, no deja de ser significativo que propuestas en la misma dirección fueron impulsadas —en el discurso o mediante iniciativas de reformas— por el PAN y por el PRI cuando gobernaron al país en 2000-2006, 2006-2012 y 2012-2018.

La elección popular de consejeros y magistrados del Instituto Nacional Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de manera coincidente con la del presidente de la República —entre otras medidas de la reciente iniciativa de reforma presidencial que reducen su autonomía e independencia—, van dirigidas también a afianzar la hegemonía del partido mayoritario en el gobierno en lugar de que sean los principios de constitucionalidad y legalidad los que rijan la organización y resolución de los conflictos electorales.

II. REFORMAS QUE INCIDEN EN LA DIVISIÓN DE PODERES PARA CONCENTRAR PODER EN LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

7

En sintonía con esa tendencia, en este apartado incluiremos otras propuestas de reformas al Poder Judicial y para la desaparición de los órganos con autonomía constitucional, pues ambas inciden en la arquitectura de la división de poderes.

La reforma judicial supone una refundación de todos los tribunales del país. El argumento de la exposición de motivos para justificarla es que las causas estructurales de la impunidad e injusticia habrían sido la falta de “verdadera independencia” de los jueces, así como su distanciamiento con la sociedad. Para remediarlo, se propone crear “mecanismos democráticos que permitan a la ciudadanía participar activamente en los procesos de elección” de ministros y jueces.

Así, todos los jueces del país, tanto federales como estatales, dejarían sus funciones para ser sustituidos en un plazo perentorio por otros, electos por votación directa de la ciudadanía. Este cambio, más allá de sus formas y justificaciones, implicaría que jueces y magistrados estarían sujetos a un procedimiento de selección, que necesariamente los pondría en manos de los partidos, pues para ser electos tienen que estar apoyados por un partido político. En otras palabras, la justicia queda capturada por la política.

Además, se crea un segundo “candado”, para asegurar la subordinación de los poderes judiciales. Los Consejos de la Judicatura desaparecen y los sustituyen dos órganos distintos, cuyos miembros también serán electos. El primero administrará, y el segundo es el Tribunal de Disciplina Judicial, integrado por cinco miembros, cuya función será, con “independencia técnica” y mediante resoluciones definitivas e inatacables, juzgar el trabajo de los jueces. El objetivo es claro: tener un mecanismo para controlar políticamente sus decisiones.

En cuanto a los organismos con autonomía constitucional (OCA), se trata de instituciones que escapan y complementan la división de poderes tradicional en diferentes ámbitos.

Entre 1994 y 2016, en México se crearon diez OCA. Todos realizaban funciones estatales que previamente se realizaban dentro del Poder Ejecutivo; por ejemplo, la organización de las elecciones, la protección de los derechos humanos, la generación de información estadística, el combate a los monopolios, la evaluación de la política social y educativa, o la procuración de justicia. Estos órganos técnicos funcionan en la lógica de una división de poderes más compleja, y constituyen contrapesos al Ejecutivo. Por eso el presidente los considera una especie de gobierno paralelo, sin legitimidad democrática, y muy onerosos para las finanzas públicas.

Como parte de sus reformas, se propone, simple y llanamente, desaparecer tanto a la Cofece como al Ifetel, el INAI, el Coneval y los dos reguladores en materia energética (la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos). Su extinción se justificaría por razones de austeridad, duplicidad de funciones y captura por intereses privados.

Ninguna de estas “razones” resiste el más mínimo análisis. Se olvida, por ejemplo, que las multas impuestas por la Cofece suman cinco veces lo que cuesta, o la muy significativa reducción de las tarifas de servicios telefónicos lograda gracias al Ifetel. Además, con una pobre técnica legislativa, el decreto ignora la complejidad de las tareas que desempeñan los OCA, y simplemente establece que sus funciones regresan a las secretarías de Estado. Ni una línea sobre las implicaciones presupuestales, funcionales y jurídicas. Nada se dice sobre los resultados o el desempeño de estos órganos.

Tras la retórica de la austeridad se oculta un propósito claro: regresar al Ejecutivo facultades que podrá ejercer discrecionalmente y sin contrapesos. El presidente quiere usar un sistema de negociación y cooptación que desconoce años de evolución administrativa necesaria por la complejidad de los fenómenos y su regulación. Existen, sin dudas, falencias en el diseño, mandato y operación de algunos de los OCA. También hay alternativas. Pero el decreto no se detiene en analizarlas para realizar propuestas de ajustes para mejorar el diseño institucional del Estado mexicano, sino que se limita a desaparecer a esas instituciones y, con ello, de manera inevitable, a sembrar la incertidumbre.

III. REFORMAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA

Las reformas en materia de Guardia Nacional permiten que la seguridad pública se inscriba en el ámbito militar, y con ello se formaliza el nuevo papel del ejército y la marina en la vida de la nación.

En efecto, las relaciones entre el poder civil y el militar son complejas, y han evolucionado en el tiempo. Hacia 1950 se estabilizaron bajo la premisa de la subordinación de los militares a las autoridades civiles federales. El proceso de militarización de la seguridad pública, que comenzó por lo menos hace dos décadas, rompió este equilibrio.

Durante la administración del presidente López Obrador la participación militar en actividades propias de las autoridades civiles se ha expandido a una velocidad sin precedentes y al margen de la Constitución, mucho más allá de la seguridad pública. Así, por ejemplo, el ejército y la marina tienen el control de los puertos, los aeropuertos, las aduanas, las actividades de control migratorio y además participan en importantes obras de infraestructura, que además operarán cuando estén concluidas (por ejemplo, Tren Maya o Corredor Transísmico). Por eso no es sorpresa que, por tercera ocasión, López Obrador proponga modificar la Constitución para establecer que la Guardia Nacional será una institución de carácter militar, dependiente de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Pero las modificaciones propuestas son más profundas. Actualmente, la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, que actúan bajo la conducción y mando del primero. Con la

reforma, las policías y la Guardia Nacional podrán investigar sin estar subordinadas al Ministerio Público. Esto quiere decir que los militares podrán realizar lícitamente y por sí mismos actividades de investigación del delito. Con ello se modifica radicalmente todo el proceso penal y la relación entre el poder civil y poder militar, que ya no estará subordinado al primero.

Además, se mantiene viva y se refuerza la prisión preventiva oficiosa, a pesar de que ya fue declarada inconveniente por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos. Así, las fuerzas armadas en sus funciones de seguridad pública no tendrán que vencer la presunción de inocencia propia del proceso penal acusatorio. Basta con la adecuada tipificación de la conducta para que se desencadene una larga prisión preventiva. Con ello, no sólo se desatienden sentencias vinculatorias de la Corte Interamericana, sino que se viola de manera frontal el principio de presunción de inocencia, contenido en el artículo 21 de la propia Constitución.

IV. REFORMAS EN MATERIA DE AGENDA SOCIAL

Las iniciativas contienen un buen número de propuestas que constitucionalizan la política social del presidente. Así, entre otras cuestiones, buscan establecer en la Constitución que la revisión de los salarios mínimos no esté por debajo de la inflación, y dar a los ingresos de muchos trabajadores del Estado (educación, seguridad, salud) el mismo nivel que los salarios medios de cotización del IMSS (unos 16,000 pesos mensuales); otorgan a los jóvenes que no trabajan ni estudian un apoyo mensual de un salario mínimo; obligan al Estado a garantizar atención médica integral, universal y gratuita, incluyendo estudios médicos, intervenciones quirúrgicas y los medicamentos necesarios para garantizar este derecho; establecen una pensión a las personas con discapacidad y a todos los adultos mayores a partir de los 65 años, y, finalmente, adicionan un párrafo al artículo 4o. para establecer la obligación de disponer anualmente del presupuesto, conforme a los principios de progresividad y no regresión, para el ejercicio de todos los derechos asociados a transferencias directas.

Todas estas medidas son relevantes y deseables. El problema no está en las intenciones, sino en la capacidad efectiva del Estado de cumplirlas. Por lo demás, muchas son redundantes. Es decir, los derechos subyacen-

tes ya están en el texto constitucional (el derecho a la salud, a un salario suficiente, a ciertos programas sociales), y, sin embargo, en la realidad, las carencias subsisten. Ya sabemos entonces que no basta con reformar.

Por otro lado, ¿qué tan pertinente es llevar la política social de un gobierno a la Constitución? Las políticas públicas son el espacio propio de las decisiones gubernamentales, donde un gobernante realiza su propuesta de cómo lograr los objetivos de crecimiento y bienestar. Llevarlas a la Constitución implica suponer que esa solución es la mejor, sin que necesariamente exista evidencia de ello. De esta manera, al hacerlo, se reduciría el espacio de la política entendida como la propuesta y búsqueda de alternativas —incluso de carácter ideológico— para gestionar los asuntos públicos. Un elemento fundamental en todo sistema democrático en el que las verdades no son definitivas, las alternativas existen y la competencia electoral determina el proyecto que —temporalmente— prevalece.

Finalmente, para ninguna de las iniciativas se establece la fuente de financiamiento ni las proyecciones de gasto. Sabemos, por otro lado, que el presupuesto, aunque enorme, deja poco margen de maniobra, pues una gran parte ya está comprometido. Se generan así nuevas obligaciones fiscales de largo plazo, aunque a ciegas de cómo se van a financiar.

Sin duda, existe una clara intención electoral en todas estas reformas. Pero hay algo más delicado. Durante los últimos años intentamos tener una Constitución en serio, que tuviera derechos y los dotara de contenido y mecanismos de garantía. Sin duda no lo logramos, pero la Constitución dejó de ser sólo la lista de las buenas intenciones para permitir que las personas ejercieran sus derechos. Con esta propuesta abandonamos los derechos para regresar a las transferencias directas de dinero disfrazadas de programas sociales.

La Constitución mexicana, con sus reformas, es heredera y portadora de una concepción política y jurídica: el constitucionalismo, que se gestó en Occidente a lo largo de varios siglos.¹² Este modelo, que parecía robusto por sus hondas raíces y su propia evolución, fue puesto en cuestión de manera inesperada en todo el mundo por una visión política que identificamos bajo el concepto genérico de “populismo”.¹³

¹² Salazar, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, FCE, 2006.

¹³ Este concepto cubre una gran diversidad de fenómenos y existen diversas concepciones. Lo utilizamos en un sentido muy amplio para oponerlo a la democracia liberal constitu-

En efecto, el desencanto con el modelo democrático y liberal, que se explica en buena medida por las promesas rotas de mayor igualdad, bienestar y crecimiento, al mismo tiempo que los escándalos de corrupción y la acumulación de enormes fortunas en unos pocos, generó un terreno en el que fructificaron los líderes que prometieron revertir ese orden de cosas para generar un nuevo futuro de contornos inciertos.

De manera muy sintética, el populismo es la expresión de un entendimiento específico de la democracia centrada en la idea de que existe un pueblo homogéneo y unitario cuya voluntad es suprema, y que supone una transformación de “tres pilares de la democracia moderna: el pueblo, el principio de mayoría y la representación”.¹⁴ Los populistas tienen elementos en común muy profundos: proclaman soluciones sencillas para los complejos problemas de nuestro tiempo; reivindican la necesidad de que un líder honrado acceda a la más alta magistratura del país, y, una vez ahí, no tenga escrúpulo alguno en abolir los obstáculos institucionales que le impidan llevar a cabo la “voluntad del pueblo” sin intermediación de los partidos políticos; y culpan a otros de que sus soluciones no funcionen. Son “democracias jerárquicas”, que permiten que el líder electo popularmente ejecute la voluntad popular que él mismo interpreta.¹⁵

Las implicaciones políticas de lo anterior son enormes. En primer lugar, la reivindicación de los procedimientos democráticos formales para imponer la voluntad del “pueblo” y dar legitimidad a las decisiones que, en realidad, son tomadas por una minoría en el mejor de los casos, o por el líder carismático que encarna la voluntad popular. En segundo, toda la construcción institucional de la democracia liberal está diseñada para evitar la concentración del poder y la garantía de los derechos. Esto se expresa en dos principios fundamentales: la división de poderes y el principio de legalidad. Esta construcción explota ante el ejercicio político

cional. Véanse Mudde, Cas y Rovira Kaltwasser, Cristóbal, *Populism: a very short introduction*, Nueva York, Oxford University Press, 2017, y Salmorán Villar, Guadalupe, *Populismo. Historia y geografía de un concepto*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021.

¹⁴ Urbinati, Nadia, *Yo, el pueblo. Cómo el populismo transforma la democracia*, México, Grano de Sal, 2020, p. 21

¹⁵ Retomamos aquí ideas expuesta por Mounk, Yascha, *El pueblo contra la democracia*, Barcelona, Paidós, 2018.

de quien considera que la voluntad popular debe imperar, que no admite más limite que su expresión institucional, y que no debe estar mediatizada por nada ni por nadie.

Así:

la lógica del populismo lo lleva inevitablemente a enfrentarse a los mecanismos de división de poderes y aún al ejercicio de ciertos derechos (como los de expresión, debido proceso y propiedad) pues toda esa construcción estaría diseñada para favorecer a las élites y conservar un sistema de privilegios en detrimento de los pobres. Al mismo tiempo, se mantiene como una forma de democracia pues el aparato electoral subsiste y aún se expande con mecanismos de democracia directa como la consulta popular o la revocación de mandato, que servirían para expresar la voluntad popular (y que no es otra que aquella que encarna el líder).¹⁶

Esta breve explicación de los populismos permite encuadrar las propuestas de López Obrador en un marco más amplio, que incluso podemos denominar como “constitucionalismo populista”. Las diferentes reformas están dirigidas a asegurar que esa voluntad popular se exprese por medio del presidente y su partido en un Congreso que no admite espacio para las minorías; para eliminar cualquier obstáculo institucional fuera del control del presidente (eliminación de las autonomías constitucionales); donde los jueces sean electos popularmente, lo cual aseguraría que sus decisiones traducen ese saber popular (y si no es así, se establece un candado de control mediante el Tribunal de Disciplina Popular); donde el ejército, que es “pueblo uniformado”, se suma al aparato gubernamental y le asegura el control del ejercicio de la fuerza; donde los mecanismos de control de legalidad y constitucionalidad pueden ser acotados; y donde existe un amplio espacio para las políticas sociales discrecionales y basadas en transferencias directas que aseguren un vínculo de lealtad entre el presidente y los muchos beneficiarios que incluyen especialmente jóvenes y adultos mayores. En suma, una Constitución que acumula poder en el presidente legitimado por el voto popular. Este concepto existe en México, pero también en muchos otros países.

¹⁶ Cossío, José Ramón y López Ayllón, Sergio, “El proyecto constitucional de la 4T”, *Nexos Digital*, disponible en: <https://redaccion.nexos.com.mx/el-proyecto-constitucional-de-la-4t/>

Existe sin duda una tensión global entre los dos modelos. Lo que resulta innegable es que las iniciativas de reformas, de ser aprobadas, implicarían una modificación sustantiva de las condiciones de legalidad y legitimidad del sistema jurídico. Y, por ello, requieren de mucha atención, porque son portadoras de un futuro distinto, incierto, pero no más democrático.

uno.

Austeridad republicana y remuneraciones de personas servidoras públicas





Nota técnica sobre la iniciativa de reforma constitucional en materia de austeridad republicana y remuneraciones de personas servidoras públicas

Guillermo M. CEJUDO*

SUMARIO. I. *Introducción*. II. *Análisis de la iniciativa de reforma*.
III. *Los puntos ciegos*.

I. INTRODUCCIÓN

17

En 2018, dos de los temas de campaña más reiterados por parte del entonces candidato Andrés Manuel López Obrador eran los excesos en el gasto público y las altas remuneraciones de los servidores públicos. Bajo el supuesto de que la burocracia era una elite privilegiada que gozaba de beneficios indebidos y desperdiciaba los recursos públicos, se ofrecía un gobierno austero, con funcionarios que vivirían en la honrada medianía juarista, con menos servidores públicos de mandos altos y medios y con austeridad en el gasto público, para que, sin necesidad de aumentar los impuestos, pudiera ampliarse la cantidad y la cobertura de los programas sociales y realizar las obras de infraestructura que se volverían emblemáticas de su administración (un aeropuerto en la base aérea militar de Santa Lucía, un tren en la península de Yucatán y una refinería en Tabasco). Se cancelarían las pensiones de los expresidentes, se prohibirían los seguros médicos privados, se vendería el avión presidencial. La burocracia se apretaría el cinturón y nadie ganaría más que el presidente.

Tras la elección, se emitieron normas en ambas materias. El 5 de noviembre de 2018, se publicó la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos (LFRSP), y el 19 de noviembre de 2019, la Ley Federal

* Profesor investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
ORCID: 0000-0002-7865-2557.

de Austeridad Republicana (LFAR), frente a las cuales funcionarios afectados interpusieron miles de amparos, así como acciones de inconstitucionalidad, que llevarían, en el caso de la LFRSP, a que la Suprema Corte de Justicia declarara inválidos varios artículos, y a que el Congreso la derogara y emitiera una nueva.¹ En todo caso, ambas leyes dieron forma a las primeras decisiones de esta administración, y fueron seguidas de decretos, circulares y acuerdos del Ejecutivo —no todos ejecutados— inspirados por la intención de que el gobierno fuera más allá de la austeridad hacia una llamada “pobreza franciscana”. Hubo también nuevas iniciativas para derogar o reformar leyes y, con ello, desaparecer organismos descentralizados, eliminar fondos y fideicomisos públicos, concentrar las compras públicas. Estos esfuerzos pretendían culminar en 2024 con una iniciativa de reforma constitucional.

En efecto, al final de su gobierno, el 5 de febrero de 2024, el presidente López Obrador presentó una iniciativa de reforma a los artículos 94, 116, 122, 127 y 134 de la Constitución. La iniciativa busca, según la exposición de motivos,

...fortalecer los mecanismos para hacer cumplir el límite constitucional de las remuneraciones de las personas servidoras públicas determinado desde 2009, así como establecer el principio de austeridad republicana en la Constitución como un valor fundamental y principio orientador del servicio público mexicano para combatir la desigualdad social, la corrupción, la avaricia y el despilfarro de los bienes y recursos nacionales.²

En realidad, la preocupación por el buen uso de los recursos públicos y por controlar los montos de las remuneraciones de los funcionarios no es nueva. Desde 2008, el artículo 134 constitucional establece que los recursos económicos de que dispongan las administraciones de los tres ámbitos de gobierno “se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados”. Desde 2009, el artículo 127 establece como tope máximo para todos los servidores públicos la remuneración que se establezca para el presidente de

¹ En el caso de la LFAR, sólo se declaró inconstitucional el artículo que prohibía a quienes se separan del servicio público trabajar en su sector hasta por un periodo de diez años.

² Exposición de motivos de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de austeridad republicana y remuneraciones de personas servidoras públicas, 5 de febrero de 2024, p. 1.

la República en el presupuesto de cada año, salvo excepciones, por desempeñar varios empleos o por el carácter especializado de la función.

Ambos artículos se inscriben en una serie de normas constitucionales y leyes que, desde 1997, cuando la mayoría de la Cámara de Diputados dejó de ser del mismo que el Ejecutivo federal, se fueron construyendo como parte de un régimen de rendición de cuentas, administración de los recursos públicos y gestión del empleo en la administración pública. Si bien se trata de reformas que en su momento respondían a problemas concretos, en conjunto buscaban construir el entramado normativo que orientara las decisiones de las administraciones públicas hacia gobiernos más transparentes, profesionales, eficientes y sujetos del escrutinio público.³

A la luz de esa trayectoria, en esta nota se analiza el contenido de las iniciativas, se contrasta con el marco normativo ya vigente y con las políticas implementadas en esta administración en ambas materias. Se concluye que son reformas que reiteran contenidos ya existentes, que presentan ambigüedades y que dejan pendientes elementos que ya se han identificado como problemáticos en las normas actuales. Se explica por qué la calidad del gasto público y, en general, el desempeño de la administración pública federal no puede dirigirse desde la Constitución sólo con restricciones al gasto y topes a los salarios.

II. ANÁLISIS DE LA INICIATIVA DE REFORMA

La iniciativa presentada el 5 de febrero de 2024 trata las materias de austeridad y remuneraciones de manera separada. Sobre remuneraciones, recupera la argumentación de la iniciativa de reforma constitucional de 2009, para argumentar que las remuneraciones de las personas servidoras públicas deben corresponder a los principios de proporcionalidad, equidad, adecuación, irrenunciabilidad e irreductibilidad. Recupera también un estudio de 2003, realizado en un documento de trabajo del CIDE, sobre los salarios de los altos funcionarios. Este estudio encontraba que el sueldo del presidente de la República era de los más altos del mundo.⁴ La

³ Pardo, María del Carmen y Cejudo, Guillermo M. (eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México. Legados y conexiones*, El Colegio de México, 2016, Merino, Mauricio et al. (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, UNAM, 2010.

⁴ Carrillo, Laura y Guerrero Amparán, Juan Pablo, *Los salarios de los altos funcionarios en México desde una perspectiva comparativa*, CIDE, documento de trabajo 124, 2005.

exposición de motivos no ofrece evidencia de lo ocurrido desde entonces en términos de la trayectoria de las percepciones de los servidores públicos. Por ejemplo, los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón transparentaron los salarios de los servidores públicos y, en momentos separados, congelaron el crecimiento de los salarios de funcionarios federales (entre 2002 y 2005), e incluso los redujeron tras la crisis financiera global de 2008.⁵ Resultado de ello, entre 2001 y 2019 hubo una reducción continua de sueldos y salarios reales de los puestos de mando superior en la administración pública federal reflejada en una reducción, también continua, del porcentaje del gasto anual aprobado en servicios personales.⁶ En otras palabras, la impresión generalizada de que los salarios son altos, construida a inicios del siglo, no se sostiene veinte años después, incluso antes de la entrada en vigor de la ley de remuneraciones y los topes. Si bien es cierto que hay salarios muy altos, sobre todo en cabezas de poderes y órganos autónomos, o que hubo escandalosos aumentos en algunas presidencias municipales, lo cierto es que el salario promedio del sector público no es competitivo ni equivalente al de las burocracias de países con economías similares a las de México.

Después de ese recuento parcial, la iniciativa hace una narración de las políticas de austeridad y remuneraciones en esta administración, y ofrece algunos datos sobre los efectos de la ley de remuneraciones en esta administración. Pero el argumento central para modificar el artículo 127 es que

...a casi 15 años de la aprobación del límite de remuneraciones de las personas servidoras públicas, continúa el incumplimiento al mandato constitucional. A nivel federal, actualmente personas servidoras públicas del poder judicial y de organismos constitucionales autónomos (OCA) perciben salarios por encima del límite constitucional.⁷

Esto se refleja en el contenido de la iniciativa, que, como se explica más adelante, lo que busca es ampliar el alcance de la política de contención salarial hacia los otros poderes del Estado, órganos autónomos y niveles de gobierno.

⁵ Cejudo, Guillermo *et al.*, *Estudio para informar la opinión del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados respecto a lo señalado en el artículo 7 bis de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos*, CIDE, 2019, p. 4.

⁶ *Ibidem*, pp. 12 y 16.

⁷ Exposición de motivos, p. 16.

Para explicar la iniciativa sobre la austeridad republicana, se recurre a la historia de Benito Juárez como gobernador del estado de Oaxaca y de Andrés Manuel López Obrador como jefe de gobierno del Distrito Federal. También se ofrecen datos de un estudio del Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica respecto a supuestos ahorros derivados de la LFRSP.⁸ La justificación para impulsar una reforma constitucional, de nuevo, es llevar del ámbito del Ejecutivo Federal al resto del Estado mexicano los supuestos y las medidas de austeridad que han guiado a esta administración: “es necesario llevar el principio de austeridad republicana al texto constitucional para que este valor fundamental del servicio público pueda permear en todos los poderes de la unión y de las entidades federativas, en todos los niveles de gobierno y en todos los órganos, dependencias y organismos públicos”.⁹

El contenido de la iniciativa puede resumirse de la siguiente manera:

- a) En respuesta a la reiterada afirmación del presidente, de que en el Poder Judicial no se ha cumplido con el mandato constitucional de topar los salarios de ministros y magistrados, se propone reformar los artículos 94, 116 y 122, para adecuar la remuneración de los integrantes del Poder Judicial de la Federación a los límites establecidos en el artículo 127, sin excepciones.
- b) Se especificaría el monto máximo de la remuneración del presidente de la República. La iniciativa de reforma propone establecer el salario del presidente como “equivalente a 73.04 veces el valor anual de la Unidad de Medida y Actualización”.¹⁰ Esto responde a lo que ocurrió tras la emisión de la primera LFRSP en 2018, cuando la Corte determinó que dicha ley no estableció criterios claros para determinar el salario del presidente (tope máximo de las remuneraciones de los servidores públicos) ni para determinar las excepciones señaladas la Constitución, lo cual afectaba la seguridad jurídica de todas las personas servidoras públicas, pues podría, con un acto

⁸ Exposición de motivos, p. 32. Dichos datos contrastan con la información del propio gobierno, que muestra que los montos totales de gasto público no se han modificado significativamente en los últimos años, sino que se han reasignado hacia áreas específicas como Defensa o las obras prioritarias (véase López Ayllón, Sergio *et al.*, *Desmantelando el Estado*, Cal y Arena, 2024).

⁹ Exposición de motivos, p. 32.

¹⁰ Exposición de motivos, p. 35.

discrecional, modificarse el monto del salario presidencial y afectar a todos en sus remuneraciones.¹¹ También establece un parámetro, que evoluciona conforme cambian las condiciones del país, al vincularlo al valor de la unidad de medida y actualización, que se actualiza anualmente con base en la inflación. No hay ninguna argumentación sobre por qué ese monto es el adecuado para fijar la remuneración del presidente ni cómo corresponderá asegurar la proporcionalidad en la asignación el resto de los salarios.

No es este el lugar para argumentar si ese monto es adecuado o no, pero, como se explica en la siguiente sección, en otros países no es usual que sea el salario del Ejecutivo el que determine los topes del resto la burocracia ni que los salarios se establezcan en función de un solo criterio y con una sola escala.

- c) Al mismo tiempo, aunque esto no es argumentado en la exposición de motivos, se propone hacer explícito en el artículo 127 que

...no forman parte de la remuneración los gastos sujetos a comprobación, los gastos de viaje en actividades oficiales, servicios de seguridad y, en general, aquellos que sean propios del desarrollo del cargo y se realicen en el cumplimiento de funciones oficiales reglamentadas y autorizadas, incluyendo los inherentes al funcionamiento de residencias, sedes, oficinas e instalaciones asignadas para el desempeño del cargo.

Esta excepción refuerza una de las principales dificultades de tener el salario del presidente como el criterio para asignar los montos máximos de remuneraciones de todas las personas servidoras públicas: el presidente tiene acceso a una residencia, servicios de transporte y alimentación tanto para labores oficiales como personales. Se trata de prestaciones que la enorme mayoría de los funcionarios públicos no tienen, por lo que el monto fijado para el presidente es, en realidad, el del ingreso disponible después de cubrir sus gastos de vivienda, transporte, alimentación y seguridad.

- d) Se ordenaría un formato homologado para todas las instituciones del Estado que identifique los elementos fijos y variables de las remuneraciones y sus tabuladores.

¹¹ Conesa, Luisa y Peniche, Jorge, “Ley Federal de Remuneraciones de Servidores Públicos”, *Los pendientes de la Corte*, Nexos, agosto 2020.

- e) En un artículo transitorio, se establecería que todas las remuneraciones que sean superiores a las del presidente de la República deberán ajustarse.
- f) Se propone modificar el artículo 134 para establecer el principio de austeridad republicana con el fin de guiar el ejercicio de los recursos públicos, y ordena que, en un plazo de noventa días, se establezca una ley general en la materia. Este principio complementaría los ya existentes. El texto propuesto indicaría que los recursos “se administrarán bajo el principio de austeridad republicana y en los términos que establezca la ley, con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”. Hasta ahora la austeridad republicana no ha sido un principio para el ejercicio encaminada a *administrar* los recursos, sino un mecanismo para *restringir* el gasto de ciertos sectores y rubros y reasignar el presupuesto discrecionalmente, fuera del control parlamentario. ¿Puede ser este un principio que *indefinidamente* guíe el ejercicio de los recursos? Si llegara al poder un gobierno con una política que buscara expandir el gasto público, ¿debería estar impedido para hacerlo? Los principios de transparencia, honradez y eficacia guían el ejercicio de los recursos, pero dejan el contenido sustantivo de las políticas en manos de los representantes electos. Pretender amarrar las manos de gobiernos futuros y de los gobiernos subnacionales a una agenda de restricción del gasto público es distinto. Por otra parte, hay algunas prohibiciones superfluas, pues se indica que deben eliminarse las duplicidades funcionales u organizacionales, así como que está prohibida la compra de bienes y servicios innecesarios. Esto es algo que ya está considerado por el principio de eficiencia, pero, sobre todo, que es el resultado de las decisiones gubernamentales de gobiernos pasados y del actual. Si hay compra de bienes innecesarios o duplicidades, es un problema administrativo, no normativo.
- g) Y finalmente, se prohíben gastos “superfluos”, como jubilaciones, pensiones y regímenes especiales de retiro, cajas de ahorro y seguros de gastos médicos. En el artículo cuarto transitorio se señala que “las adecuaciones legislativas que se realicen deberán considerar la... integración de los órganos desconcentrados y descentralizados o unidades administrativas en las dependencias de la adminis-

tración pública centralizada que puedan asumir su competencia”. En otras palabras, se hace, por vía de un artículo transitorio, una reforma administrativa mucho más ambiciosa que la propuesta en 2023, que pretendía desaparecer varios organismos descentralizados y desconcentrados.¹² ¿Esto significa que desaparecen las figuras de órganos descentralizados o desconcentrados? ¿Qué ocurre si el siguiente gobierno quiere preservar algunos órganos de este tipo?

- h) El artículo cuarto transitorio, en una clara intromisión a la facultad de la Cámara de Diputados de definir el destino de los recursos públicos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y al principio de anualidad, establece que “los ahorros que se generen en los presupuestos de egresos que correspondan como resultado de la aplicación de las medidas de austeridad republicana y el ajuste de las remuneraciones de las personas servidoras públicas, se destinarán al Fondo de Pensiones para el Bienestar en los términos que establezca la ley”.

III. LOS PUNTOS CIEGOS

24

El problema de las remuneraciones es real. Aunque es cierto que hasta antes de la LFRSP la ausencia de normas permitió que algunos funcionarios de los tres ámbitos de gobierno recibieran ingresos muy altos y desproporcionados,¹³ estos excesos son sólo un síntoma de un problema mayor:

Las remuneraciones en el sector público mexicano han estado marcadas siempre por decisiones ajenas a criterios claros, predefinidos y transparentes y ello ha generado distorsiones en los salarios de los servidores públicos, al permitir ajustes no claramente justificados (tanto incrementos como reducciones) y propiciar una compactación de los salarios de los altos funcionarios que no permite distinguir entre los niveles de responsabilidad.¹⁴

¹² Nieto Morales, Fernando, “La administración pública a través de los ojos de López Obrador”, *Gatopardo*, 7 de mayo de 2023.

¹³ Xopa, José Roldán y Zorrilla, Francisco, *Los límites a las remuneraciones de los servidores públicos*, Senado de la República, 2008.

¹⁴ Cejudo *et al.*, *op. cit.*, p. 4.

La política de remuneraciones centrada en topes y no en estándares claros para la asignación de remuneraciones de todos los funcionarios con proporcionalidad a las tareas desempeñadas y reconociendo la diversidad de funciones ha traído tres distorsiones: la compactación de salarios en la alta burocracia, la politización de las decisiones sobre salarios de *todos* los funcionarios públicos y la ausencia de una política salarial para el conjunto de la administración (no sólo para fijar topes).¹⁵

Probablemente ninguna Constitución del mundo sea tan detallada en el tema de las remuneraciones de los servidores públicos, y mucho menos del titular del Ejecutivo. El texto actual ya fija un tope, establece excepciones y fija los principios que deben guiar la política de remuneraciones; respeta la división de poderes y el pacto federal. La iniciativa enviada al Congreso, en cambio, fija una cantidad para ese tope, elimina las excepciones y, al pretender que hay una ley general de austeridad republicana, mantiene la ruta de centralización,¹⁶ que desde hace años ha quitado la flexibilidad del margen de maniobra a los gobiernos estatales y municipales. La autonomía presupuestaria, la independencia del Poder Judicial y el pacto federal serían afectados por una ley general que fijaría, a partir de las preferencias políticas del gobierno en turno, una lógica de austeridad a los tres poderes de la Unión y a los tres ámbitos de gobierno. Se trata, además, de una lógica de austeridad, que pese al adjetivo de “republicana”, va en contra de la capacidad del Legislativo, en particular de la Cámara de Diputados, decidir el destino de los recursos, pues Hidalgo ha caracterizado las sesiones presupuestales en esta administración han sido resignaciones, no productos de economías, sino de recortes discrecionales ciertas áreas para favorecer otras, independientemente de lo decidido en el presupuesto de egresos de la Federación.

Esta iniciativa, y, en general, el discurso de austeridad y la política de remuneraciones, parten de una premisa equivocada, según la cual han sido los burócratas quienes se aprueban sueldos y gastos innecesarios. Todos sabemos que el proceso presupuestario es mucho más complejo que eso. Es desde el presupuesto de egresos donde se definen montos y topes. La ruta para mejorar la calidad del gasto público no es a partir de una

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ Mejía, Raúl y Rojas Zamudio, Laura Patricia, *Federalismo(s): el rompecabezas actual*, Fondo de Cultura Económica, 2018.

lógica de salarios máximos y controles al gasto, sino del fortalecimiento de las capacidades administrativas de las burocracias para planear bien sus políticas públicas y ejercer adecuadamente sus presupuestos, y en el fortalecimiento del control parlamentario sobre el presupuesto.

En particular, en materia de remuneraciones hay una tarea importante por delante. En la mayor parte de los países la política de remuneraciones busca exactamente lo opuesto de lo que ha ocurrido en los últimos años: despolitizar los montos y criterios. Por ello, más que topes, lo que se construye en sus sistemas de remuneraciones, con criterios examantes claros y objetivos para determinar los salarios de todas las personas funcionarias, y los montos, se definen a partir del salario de un puesto o grupos de puestos como punto de referencia, y no desde el salario más alto. Y, finalmente, suele utilizarse más de una escala salarial, pues se reconoce que existen diversas naturalezas de las funciones administrativas.¹⁷

Y, en materia de austeridad, debe reconocerse que no sólo queremos que los gobiernos gasten de manera austera —si es que alguien quiere sólo eso—, o que los funcionarios tengan remuneraciones limitadas. Lo que necesitamos es una burocracia funcional. Eso requiere no sólo topes a los salarios, sino una política de remuneraciones con principios y criterios claros, y que sea parte de una política de recursos humanos que reconozca las capacidades de los funcionarios, que promueva la estabilidad del empleo y dé garantía a los gobiernos de cualquier partido de que contará con un aparato administrativo competente, profesional y transparente para implementar sus políticas públicas, llevar a cabo sus planes y hacer llegar a la población los bienes y servicios públicos con calidad y oportunidad.

La lenta construcción de la democracia mexicana y la historia de corrupción y dispendio, que no puede negarse, ha hecho que pongamos mucha atención a los controles sobre los recursos —para asegurar que no haya desvíos ni excesos—. Pero eso es apenas un elemento mínimo para garantizar la calidad del gasto. Y por eso quizá la gran reforma que hace falta, y cuya ausencia hace evidente la iniciativa propuesta por esta administración, es la consolidación de una burocracia profesional, sujeta al control político, pero no politizada, que cualquier democracia consolidada requiere para resolver sus problemas públicos, acabar con la corrupción y asegurar el buen uso de los recursos del erario.

¹⁷ Cejudo *et al.*, *op. cit.*

Comentarios a la iniciativa presidencial sobre el régimen constitucional de la austeridad republicana, de las remuneraciones de las personas servidoras públicas y de la contratación pública

Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Austeridad republicana*. III. *Remuneraciones de los servidores públicos*. IV. *Contratación pública*. V. *Conclusiones*.

27

I. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo analizaremos una de las veinte iniciativas de reforma constitucional presentadas al Congreso de la Unión por el presidente de la República; específicamente, la que propone que se reformen los artículos 73, 94, 116, 122, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; nuestro objetivo es aportar unos breves comentarios, acerca del tema, desde la perspectiva de los derechos humanos.

Nuestros comentarios versarán sobre los temas de la austeridad republicana, las remuneraciones de las personas servidoras públicas y la contratación pública, que son en los que principalmente impacta la iniciativa.

Textualmente, la iniciativa señala, que

es necesario llevar el principio de austeridad republicana al texto constitucional para que este valor fundamental del servicio público pueda permear en todos los Poderes de la Unión y de las entidades federativas, en todos los niveles de gobierno, y en todos los órganos, dependencias

* Investigador titular “C” de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID: 0000-0003-0617-6616.

y organismos públicos, incluso a través de la expedición de una ley general en la materia por parte del Congreso de la Unión que retome las bases hoy vigentes en la Ley Federal de Austeridad Republicana.

Como se puede apreciar, el término “austeridad republicana” es el eje rector de la iniciativa; por ello, es importante analizar las posibles consecuencias jurídicas que tendría la incorporación del vocablo en nuestra carta fundamental.

II. AUSTERIDAD REPUBLICANA

La palabra “austeridad” es definida por el *Diccionario de la lengua española* como “Cualidad de austero”. Y austero significa “Severo, rigurosamente ajustado a las normas de la moral”, o “Sobrio, morigerado, sin excesos”.

Otra cuestión es el concepto político-jurídico “austeridad republicana”, que tiene un significado con una gran carga ideológico-política, cuyo contenido se va construyendo con base en el pensamiento que sobre la gestión pública tiene el presidente de la República.

El concepto “austeridad” no aparece en el texto constitucional. Tampoco el de “austeridad republicana”. Es un término nuevo que se ha utilizado en los discursos de las personas que apoyan el movimiento ideológico-político-social denominado “Cuarta Transformación”, encabezado por el partido político Morena, especialmente por el presidente de la República.

En el lenguaje personal y cotidiano del presidente de la República éste es común que utilice el término “austeridad”; es su estilo personal para expresarse públicamente.

Ahora, con esta iniciativa, se pretende llevar al texto constitucional el término “austeridad republicana”, y elevarlo a la categoría de principio constitucional.

La iniciativa señala:

La austeridad como eje de gobierno brinda capacidad, eficiencia y suficiencia en el gasto público, y da legitimidad a las administraciones que lo aplican ante la sociedad en general. Precisamente cuando el actual titular del Ejecutivo Federal fue Jefe de Gobierno en el entonces Distrito Federal, se implementó un programa de austeridad para liberar recursos que fueron destinados a los programas sociales, como los de adultos mayores y becas a madres solteras.

La denominada “Cuarta Transformación”, como le denomina el presidente de la República a la gestión administrativa que encabeza para el periodo que resultó electo de 2018-2024, utiliza el concepto “austeridad republicana”.

John Ackerman¹² explica que

La austeridad de la Cuarta Transformación no es gastar menos sino más. No es para limitar la acción del Estado, sino para fortalecerlo. No es para ampliar el ámbito de acción de los poderes privados, sino para ensanchar cada vez más la esfera de lo público, lo colectivo y lo comunitario. No es para recortar los apoyos para los pobres, sino limitar los excesos de los potentados.

La apuesta del [presidente de la República] por una verdadera austeridad entonces no lo acerca al esquema (neo)liberal, sino justo lo contrario. Su rescate de la definición profunda y originaria de la palabra es una de las claves de su rompimiento con la ideología del viejo régimen.

A pesar de que el concepto no se establece en el texto constitucional, tanto la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria como la Ley Federal de Austeridad Republicana lo citan y lo definen, respectivamente.

El artículo 1 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dispone que “Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, *austeridad*, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género”.

Por su parte, la fracción I del artículo 4 de la Ley Federal de Austeridad Republicana define a la austeridad republicana como

Conducta republicana y política de Estado que los entes públicos así como los Poderes Legislativo y Judicial, las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias, y los órganos constitucionales autónomos están obligados a acatar de conformidad con su orden jurídico, para combatir la desigualdad social, la corrupción, la avaricia y el despilfarro de los bienes y recursos nacionales, administrando los recursos con

¹ Ackerman, John, “La apuesta de AMLO por una verdadera austeridad”, *Hechos y derechos*, México, IJJ, 17 de junio de 2019. Consultado el 14 de marzo de 2024 en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/13590/14955>

eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

Es importante precisar también, que los términos “austeridad” o “austeridad republicana” ya se ha utilizado en otras regulaciones, como el Código de Ética o el Decreto de medidas de austeridad. Al respecto, Antonio Fernández Fernández²³ opina que

Desde luego, es sano que la Administración Pública cuente con un Código de Ética, pero ligarlo con la Ley de Austeridad Republicana me parece un exceso, puesto que la ética y la austeridad son dos cosas que no necesariamente caminan juntas; se puede ser ético sin ser austero y viceversa.

La Ley de Austeridad Republicana habla de los principios de austeridad y ahorro dentro de la administración pública, que no tiene nada que ver con la ética, por ello resulta una extrapolación inadecuada relacionar en el Código de Ética la austeridad que enarbola la Ley de Austeridad Republicana, con lo que le resta rigor profesional al Código.

Consecuentemente, el término es impreciso y ambiguo, así como se pretende incorporar al texto constitucional, de tal manera que no recomendamos su establecimiento, ya que por su amplitud e imprecisión jurídica su aplicación y utilización generaría controversias no deseables.

III. REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El estatuto de las relaciones laborales entre el Estado y las personas servidoras públicas está compuesto por los derechos humanos y las garantías señaladas en el artículo 123, apartado B, de la Constitución, además de lo dispuesto en los tratados internacionales en materia laboral burocrática y en materia anticorrupción.

En cuanto al derecho a la remuneración, éste está reconocido en las fracciones IV y V del apartado B del artículo 123 constitucional, en los siguientes términos:

²³ Fernández Fernández, Antonio, “El Código de Ética de la Administración Pública Federal”, *Hechos y derechos*, México, IJ, 14 de febrero de 2022. Consultado el 14 de marzo de 2024 en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/16690/17288>

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en las entidades federativas.

V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo.

Por su parte, el artículo 127 constitucional establece las bases a las que se sujetarán el legislador (federal y local) y los órganos encargados de la elaboración y ejecución de los respectivos presupuestos, para fijar las remuneraciones de los servidores públicos.

Asimismo, se establece que

La remuneración o salario que se asigna en los tabuladores regionales para cada puesto, según lo establece el artículo 32 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, constituye el sueldo total que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados, sin perjuicio de otras prestaciones ya establecidas.

Pero además de considerarse a la remuneración de las personas servidoras públicas como un derecho humano, los instrumentos internacionales de combate a la corrupción, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, obligan a adoptar una política de profesionalización, es decir, que deben de establecer sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados y empleadas públicos; entre las medidas que se deben establecer en el ordenamiento interno está la de fomentar “una remuneración adecuada y escalas de sueldo equitativas, teniendo en cuenta el nivel de desarrollo económico del Estado Parte”.

Adicionalmente, y en el mismo sentido que la disposición anterior, el artículo 25 de la Constitución federal señala que el Estado debe fomentar “el empleo y una más justa distribución del ingreso”.

Recordemos que la Constitución debe interpretarse armónicamente con todas sus disposiciones, para el establecimiento de una legislación adecuada y acorde con su texto.

Otra de las bases para fijar las remuneraciones de los servidores públicos, que se señala en el artículo 127, es que “Ningún servidor público po-

drá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente”.

Desde luego que esa disposición amerita una interpretación armónica por parte del legislador, ya que no se puede utilizar como base un cargo para fijar el sueldo del resto las personas servidoras públicas, ya que el trabajo que realiza el presidente de la República es diferente al que desempeña un juez o un legislador, o un titular de un órgano constitucional autónomo, y lo que señala la propia Constitución es que “A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo”.

Hugo Alejandro Concha Cantú explica en su comentario al artículo 127 constitucional, que

Al marcar la condición de que las remuneraciones sean equitativas; se busca que los sueldos sean iguales para el mismo tipo de función o nivel administrativos. Es decir, lo que se busca en primer lugar es una equidad horizontal, que se basa en que los sueldos estén fijados de acuerdo a las diferentes categorías y distinciones que se establecen en los tabuladores de puestos, para que estos correspondan a los puestos sin importar la persona que desempeña un cargo en particular. Adicionalmente se busca una equidad vertical, que significa que las personas que prestan servicios diferentes sean tratadas adecuadamente conforme a sus diferencias.³⁴

Debería adecuarse el texto del artículo 27 constitucional a las reglas, derechos, garantías y principios del artículo 123, apartado B, y 25, constitucionales, así como a los de los tratados internacionales, ya que no se puede considerar, en un Estado de derecho y de derechos humanos, que el cargo de presidente de la República sea el más importante, y que las remuneraciones deben tener como base la posición política, jurídica, laboral, administrativa y jerárquica de un órgano del Estado.

La Constitución no es un instrumento ideológico; la Constitución es una norma jurídica que debe establecer objetivamente los derechos humanos, los principios y las bases que el legislador interpretará y dotará de contenido acorde a lo que se establece en el bloque de constitucionalidad.

³ Concha Cantú, Hugo Alejandro, “Artículo 127”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, IJ-Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2021, p. 1044.

IV. CONTRATACIÓN PÚBLICA

En nuestro régimen constitucional, las bases de la contratación pública encuentran su fundamento en el respeto a los derechos humanos (artículo 1o.), la protección al medio ambiente (artículos 4o. y 25), el respeto a la transparencia, el acceso a la información pública y la protección de los datos personales (artículo 6o.), la protección a los derechos laborales y de seguridad social (artículos 5o. y 123), la competitividad, el fomento del empleo, la justa distribución de la riqueza, así como el impulso a las empresas (artículos 25 y 26), la aplicación de las mejores prácticas internacionales (artículo 25), la ética pública y el combate a la corrupción (artículos 73, fracción XXIX-V, 109 y 113), la fiscalización de los recursos públicos (artículo 7o.), así como los principios y bases propios de la contratación pública (artículo 134).

La contratación pública es una de las actividades más importantes que desarrolla el Estado, ya que con ella se satisfacen los fines que establece la Constitución, entre los cuales se encuentran la promoción, el respeto, la garantía y la protección de los derechos humanos.

El sistema de contratación pública mexicano se encuentra actualmente inserto en el contexto internacional bajo los principios de no discriminación, trato nacional y equidad procedimental, donde se obliga a seguir los procedimientos acordados multilateralmente bajo parámetros de coherencia regulatoria y de bienestar económico.⁴⁵

Sin embargo, sabemos que en la actualidad la contratación pública se ha convertido en el principal caldo de cultivo de actos y hechos de corrupción, ya que no es difícil desviar recursos económicos bajo el actual modelo de contratación pública establecido en las miles de regulaciones que rigen a la contratación pública en el país. Existe una sobrerregulación, que genera inseguridad jurídica y corrupción.

La iniciativa señala que

La austeridad republicana abona no sólo a la construcción de una sociedad más justa y equitativa, sino que sienta las bases para garantizar el derecho al buen gobierno, el cual implica que la administración pública

⁴ Cancino Gómez, Rodolfo y López Olvera, Miguel Alejandro, *La contratación pública*, Madrid, Wolkers Kluwer, 2019, p. 19.

actúe de manera óptima y eficiente en el cumplimiento de sus funciones a fin de generar un estado de bienestar y alcanzar el bien común. Cabe recordar que la buena administración pública debe ser entendida no sólo como un derecho, sino también como un principio y un deber ético, lo que implica la determinación de los fines y los medios adecuados para alcanzarlos. Para ello, la ética puede ayudar a calificar el ejercicio de la función administrativa conforme a lo que está bien, más allá de las opiniones subjetivas de cada persona, conforme se satisfagan los intereses generales de la comunidad y se obtenga un bien común.

La buena administración pública implica el respeto a un conjunto de derechos componentes, garantías y principios, tales como la profesionalización, el debido proceso, a vivir en un ambiente libre de corrupción, a la tutela judicial efectiva, entre otros.

La iniciativa motiva sus argumentos en la idea de la buena administración, pero normativamente, es decir, las disposiciones propuestas son contratorias a ese fundamental derecho, ya que la pretensión es que el legislador, en una ley en sentido formal y material, le dé contenido al principio de “austeridad republicana”, debido a que en la propuesta de reforma al artículo 134, primer párrafo, se señala que el “principio de austeridad republicana” será la base para la administración de los recursos económicos; pero ese principio se le da el estatus de materia autónoma constitucional, ya que la propuesta de adición al artículo 73, fracción XXIX-W, segundo párrafo, le otorga la facultad y obligación al Congreso para expedir la ley general en materia de austeridad republicana.

Esa propuesta no es acorde con el propio texto constitucional, ya que no se puede expedir una ley que regule un principio constitucional, que no es un derecho humano; tampoco es una materia que constitucional, social, económica u otra, tenga la relevancia y el alcance para ser dotado de contenido en una ley en sentido formal y material.

Se estaría utilizando a la Constitución para cumplir fines que no se establecen en su texto, el establecimiento y desarrollo legislativo del denominado principio de “austeridad republicana” sería contrario a la Constitución y a los principios de división de poderes, reserva de ley, legalidad, mejores prácticas y jerarquía normativa.

En su lugar, la iniciativa debería incorporar las directivas y obligaciones que nos imponen los instrumentos internacionales en materia de contratación pública, para hacerla eficiente, transparente, competitiva,

incluyente, inclusiva, estratégica, que fomente el desarrollo económico, distribuya la riqueza y los recursos económicos; además, que garantice y proteja los derechos humanos de las personas.

V. CONCLUSIONES

Después de haber presentado nuestros comentarios a la iniciativa de referencia, podemos hacer algunas breves consideraciones a manera de conclusiones.

Primera. El concepto “austeridad republicana”, tal como se utiliza en la terminología del presidente de la República, y se pretende incluir en el texto constitucional, generaría inseguridad jurídica para los servidores públicos, así como para las personas, ya que su contenido no es claro ni preciso, dado que se le concibe como un valor, como un principio, como una conducta y como una garantía.

Segunda. Las remuneraciones de las personas servidoras públicas son un derecho humano; por lo tanto, deben regirse por los principios, reglas, derechos y garantías inherentes a ese derecho humano, y no a criterios políticos, administrativos y jerárquicos. Deben ser acordes al modelo de Estado diseñado y establecido en la Constitución y a las condiciones económicas del país.

Tercera. La contratación pública es una garantía para la protección y garantía de los derechos humanos; es un mecanismo de desarrollo económico del país, y debe regirse por las mejores prácticas, para asegurar los fines que se señalan en la Constitución. La iniciativa no asegura el cumplimiento de los fines constitucionales, al introducir, como eje rector de la contratación pública, el principio de “austeridad republicana”.

Cuarta. La Constitución no es el espacio jurídico para introducir conceptos indeterminados que posteriormente abonarán a la discrecionalidad administrativa o hasta a la arbitrariedad en la aplicación de la ley.



dos.

Bienestar





Iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 4o. y 27 constitucionales: materia de bienestar

Nuria GONZÁLEZ MARTÍN*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *A seis años de gobierno... y a siete meses de que finalice...* III. *Pensiones no contributivas.* IV. *Posibilidades de ejecución...* V. *El derecho para que sea tal... tiene que ser eficaz.* VI. *Nuestro deseo.*

I. INTRODUCCIÓN

39

El 5 de febrero de 2024, el presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, envió a la Cámara de Diputados dieciocho reformas constitucionales y dos a leyes secundarias. Dentro de estas veinte propuestas de reformas, encontramos la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Bienestar, la cual será objeto de esta breve opinión técnica.

La llamada reforma en materia de bienestar, de acuerdo con algunos aspectos que la integran, está encaminada a generar un cambio en las estructuras de los derechos sociales de grupos históricamente marginados, en estado de vulnerabilidad, tales como adultos mayores, pensionistas, personas con discapacidad, indígenas, afromexicanos, campesinos y pescadores.

Las reformas y adiciones se refieren, según se desprende del Decreto: “Artículo único: De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reforman del artículo 4o. dos párrafos que quedan como decimoquinto y decimoséptimo, y se recorren en su orden los subsecuentes, y

* Investigadora titular C en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID: 0000-0001-5139-0772

un párrafo que queda como vigesimoprimer; se adicionan a la fracción XX del párrafo décimo del artículo 27 un párrafo tercero, con tres incisos, y un párrafo cuarto...”.

Tenemos, entonces:

Artículo 4o. Se propone como nueva redacción los siguientes párrafos:

El Estado —la Federación y las entidades federativas— garantizará la entrega de una pensión no contributiva a las personas con discapacidad permanente menores de sesenta y cinco años, cuya entrega se hará en los términos que fije la ley.

El Estado garantizará la rehabilitación y habilitación de las personas que viven con discapacidad permanente. Tienen prioridad las personas menores de dieciocho años de edad, en los términos que fije la ley.

Las personas adultas mayores de sesenta y cinco años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la ley.

A las personas con discapacidad permanente menores de sesenta y cinco años les corresponde la pensión no contributiva por discapacidad, y a todas las personas mayores de esa edad les corresponde la pensión no contributiva de adultos mayores.

Para este mismo artículo 4o., el vigésimo primer párrafo quedaría:

El Estado destinará anualmente los recursos presupuestarios suficientes, oportunos y adecuados, conforme al principio de progresividad y no regresión, para garantizar el ejercicio de los derechos establecidos en este artículo que impliquen la transferencia de recursos directos para la población. El monto de los recursos asignados no podrá ser disminuido, en términos reales, respecto del que se haya asignado en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

De igual forma, se propone que se adicione la fracción XX del párrafo décimo, del artículo 27 constitucional, para quedar como sigue:

El Estado garantizará, en los términos que fije la ley, la entrega de:

- Un jornal seguro, justo y permanente a campesinos que cultiven sus tierras sembrando árboles frutales, maderables y especies que requieren ser procesadas, conforme a las disposiciones aplicables;
- Un apoyo anual directo y fertilizantes gratuitos a productores de pequeña escala, y
- Un apoyo anual directo a pescadores de pequeña escala.

Además, se mantendrán precios de garantía para la compraventa de maíz, frijol, leche, arroz y trigo harinero o panificable, en los términos de las disposiciones aplicables.

De sus cinco transitorios deriva que el decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación. El Congreso de la Unión tiene un plazo de ciento ochenta días para armonizar el marco jurídico de las leyes en las materias y adecuarlo al contenido del decreto. Las legislaturas de las entidades federativas tienen ciento ochenta días para realizar las adecuaciones normativas necesarias.

En definitiva, con respecto a: i) los adultos mayores, se establece el derecho a una pensión no contributiva —financiada con cargo al erario, gasto corriente que el gobierno federal debe cubrir con recursos que se deben habilitar para tal efecto—, a partir de los 65 años (se reduce de 68 años a 65), en el caso de las personas indígenas y afro mexicanas; la edad para acceder a esta pensión se mantiene en los 65 años; ii) las personas con discapacidad, se establece el derecho a una pensión universal a menores de 65 años, así como a la habilitación y rehabilitación, con preferencia a menores de 18 años, y iii) apoyos a campesinos y pescadores, con un jornal a campesinos que siembren árboles frutales y maderables, apoyos directos a pescadores y campesinos, precios de garantía para compraventa de alimentos básicos, así como fertilizantes gratuitos a pequeños productores.

Para todo ello, el decreto menciona que el Estado destinará recursos presupuestarios suficientes, oportunos y adecuados para garantizar los derechos establecidos en dichos artículos constitucionales, mediante de sus reformas y adiciones, sin disminuir el monto asignado en el ejercicio fiscal anterior. El cómo lo harán, o su factibilidad, no se vislumbra de la lectura del decreto.

II. A SEIS AÑOS DE GOBIERNO... Y A SIETE MESES DE QUE FINALICE...

El presidente de la República, a casi seis años de iniciado el gobierno y a casi siete meses de que concluya, presenta esta iniciativa —y diecinueve más— para que, de ser aprobada, entre en vigor cuando ya no esté en el gobierno.

Cabe recordar que el presidente, desde su campaña para llegar a la Presidencia, ha mantenido siempre presente esta temática en su política —tal como se desprende de los cuidadosos y minuciosos antecedentes y diagnósticos plasmados en esta iniciativa de decreto—, es decir, pudo haberla planteado desde el inicio de su gobierno, pero lo hace al final, y ya será otro/a quien la implemente. O si realmente queremos una lectura más positiva, la iniciativa se lanza en este momento para darle continuidad a las ideas concebidas desde el inicio del sexenio; pero quedará en manos de otra persona su puesta en marcha.

Como decimos, en la misma exposición de motivos se hace notar que desde 2019, fecha en que tomó posesión de la presidencia,

el gobierno de la Cuarta Transformación se inscribe en una política social dirigida a impulsar el desarrollo sostenible del país y elevar el bienestar general de la población. En virtud de ello, la presente administración, antes de tomar posesión, anunció que establecería un programa de amplio impacto para brindar apoyo a las personas dedicadas a actividades de plantación agroforestal.

Definitivamente, es una iniciativa con las mejores intenciones; es más, si esta iniciativa —o el grueso del paquete de reformas— estuviera encaminada a lograr el equivalente a un ingreso universal básico, podría considerarse, a todas luces, una iniciativa progresista; no obstante, no existe una conexión directa entre la misma, tal como se presenta, y el mencionado ingreso universal básico, aunque eventualmente podrían converger. Lo dejamos apuntado.

Con esta sucinta exposición, las cuestiones que se plantean como básicas son: ¿por qué no presentó la iniciativa al comienzo de su periodo de gobierno en 2018, sino hasta ahora, 2024?, ¿cómo se puede implementar, por ejemplo, la financiación necesaria?, ¿qué ocurre con la ausencia de la perspectiva de género en la reforma del sistema de pensiones, en general?

El hecho es que, en caso de aprobarse, dejaría al gobierno siguiente un tema pendiente con un grado de dificultad interesante en su resolución.

III. PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

El Estado tiene la obligación de cumplir y hacer cumplir la garantía de los derechos humanos y para ello debe contar con herramientas —jurídicas,

políticas públicas, institucionales, fundamentalmente—. El sistema de pensiones en México busca la complementariedad entre pensiones contributivas y no contributivas.

Parte de esta iniciativa se refiere a las pensiones no contributivas, y para ello, creemos, es importante saber cuáles son éstas. Nos referimos a transferencias financiadas por el gasto corriente del gobierno federal a una población determinada, para así “asegurar un nivel mínimo de subsistencia”; e indirectamente, amortiguar desigualdades generadas en el sistema contributivo; buscan dar garantía de derechos.

De esta manera, tenemos que en México las pensiones no contributivas son un derecho constitucional desde mayo de 2020, cuando entró en vigor la reforma del artículo 4o. de nuestra carta magna, al establecer: “Las personas mayores de sesenta y ocho años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley. En el caso de las y los indígenas y las y los afroamericanos esta prestación se otorgará a partir de los sesenta y cinco años de edad”.

Este derecho se hace valer, en principio, por medio del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (Programa), creado en 2003, y que ha ido evolucionando de manera paulatina hasta la reforma constitucional mencionada de 2020, en el que oficialmente tiene carácter universal, en donde cada persona se convierte en derechohabiente, y no en beneficiaria. Un Programa que funciona mediante las Reglas de Operación, *DOF* del 22 de diciembre de 2020.

Aun las bondades que permea una reforma de tal calibre (y fundamentalmente en poblaciones pequeñas —de menos de 15,000 habitantes— o con individuos con menores ingresos, además de población indígena o afroamericana) tiene una serie de puntos débiles, tales como: i) la falta de perspectiva de género en su Programa, con una evidente reproducción de desigualdad en mujeres que no cotizaron, por dedicarse al cuidado, principalmente; es decir, le falta la implementación de acciones afirmativas que den un trato diferenciado a estas mujeres; ii) el problema que puede acarrear que el aumento, incluso de montos, a pensiones no contributivas puede desmotivar o no incentivar para contribuir a la seguridad social; por ejemplo, con una baja contribución individual; iii) el envejecimiento de la población mexicana, junto con el aumento de la esperanza de vida, tiene una relación directa con el menor número de personas en edad de trabajar que puedan aportar para las pensiones

—contributivas y no contributivas—, y iv) esto último, mirando hacia un futuro inmediato, va ligado a la falta de atención de cómo educar a la juventud para que dé preferencia a los medios que, por derecho propio, pueden acceder, tales como pensiones contributivas, rentas, inversiones, ingresos laborales en lugar de la supeditación a pensiones no contributivas, donaciones familiares, por ejemplo.

En definitiva, porque todo va de la mano, faltan criterios que den el sostén necesario a la implementación de las pensiones no contributivas, tal como están pergeñadas, en torno a la viabilidad de su financiamiento, la elegibilidad de quienes realmente deberían acceder a ella, e incluso las variables sociodemográficas, en donde entra el género, la localidad y el tamaño de la población, los recursos económicos bajos, por enumerar algunas de las circunstancias que deben ser tomadas en cuenta.

IV. POSIBILIDADES DE EJECUCIÓN...

Sin lugar a duda, México, por medio de su carta magna, se ha caracterizado por su tinte social, tan importante y necesario, trazado mediante su historia y basado en el perfil de su población, su territorio y su gobierno. Con esa idea siempre presente, la(s) iniciativa(s) no parte(n) de una propuesta original, sino que, como el propio presidente expresó en su discurso de presentación de las iniciativas de reformas, la idea ya era expresada por Miguel Hidalgo y José María Morelos hace doscientos años.

Insistimos en la idea de que es más que loable el fin que busca el paquete de reformas en materia social del 5 de febrero pasado, y por ello hay que subrayar la relevancia de la(s) iniciativa(s). Lo que ponemos sobre la mesa es examinar su viabilidad o mecanismo de implementación, en el caso concreto de la iniciativa en materia de bienestar.

El ideal de justicia siempre ha estado (y debe estar) presente; el problema son los medios para obtener y alcanzar los fines propuestos.

Podemos establecer vías para una sociedad justa y solidaria, pero cuando pasamos a determinar si lo propuesto puede o no ejecutarse en términos de derecho, nos encontramos con problemas.

Comencemos con los objetivos que se pretenden con la iniciativa, es decir, materializar cambios en la política social, la arquitectura institucional, el régimen económico y las dinámicas de infraestructura de México.

Nos gustaría que esas metas se pudieran cumplir, en donde, y reiteramos, es necesario tomar en cuenta la viabilidad para su cumplimiento, los medios que se deben emplear para implementar la iniciativa.

La importancia de analizar la viabilidad constitucional de esta iniciativa es crucial, en el sentido del costo económico de estos derechos sociales para las finanzas públicas; de lo contrario, esta iniciativa se transformaría en una medida legislativa sin efectividad, y los derechos sociales que pretende empoderar no alcanzarían los objetivos propuestos y la protección de dichos sectores poblacionales.

1. *Medios económicos y fiscales*

Al examinar los medios económicos para satisfacer la iniciativa, encontramos que se enfrentan a problemas similares a lo que otras directivas encuentran en el texto constitucional: falta presupuesto, fuentes y mecanismos para la satisfacción de los deseos establecidos.

Esta iniciativa necesita cambios institucionales de gran envergadura, en donde se hace patente una reforma fiscal para financiar, por ejemplo, la modificación al sistema de pensiones. Lamentablemente, ni la iniciativa ni su exposición de motivos aluden a las implicaciones fiscales y económicas, ni a mediano ni a largo plazo.

De aprobarse la iniciativa, se asumiría un pasivo contingente al paso del tiempo para el pago de las pensiones. El problema se agudizaría paulatinamente para financiar políticas públicas en áreas como educación, salud, seguridad e inversión pública, entre otras.

Los especialistas lo subrayan: para poder garantizar su sostenibilidad, se necesita la implementación de políticas públicas fiscalmente responsables y progresivas.

2. *Destinatarios de la iniciativa*

Es más que meritorio, y destacable, otorgar auxilio económico a las personas en situación de vulnerabilidad, que se les garantice una mejor calidad de vida a aquellas personas de edad avanzada, a discapacitados, campesinos y pescadores. El problema de esta iniciativa es que no se comprende únicamente a la población numerada, sino a toda la población.

Una de las cuestiones que llama la atención es el hecho de que se privilegia económicamente a toda persona, sin distinción de su posición, es decir, la posición económica del derechohabiente. El auxiliar a los más desfavorecidos es la meta pero habrá que establecer los medios/requisitos para determinar quién será elegible. Darle progresividad a un programa que se centra en la población con menores ingresos, reduciendo, asimismo, el costo hacendario.

Aunque en la exposición de motivos se subraya que el objetivo es disminuir la pobreza, también expresa que “se prevé que el carácter universal del derecho a las pensiones no contributivas de las personas adultas mayores siga contribuyendo a disminuir la brecha de desigualdad y los índices de pobreza”. El hecho es que el texto propuesto no está relacionado.

Obviamente, esta ampliación exagerada de la población a ser beneficiada, sin tomarse en cuenta su necesidad, demerita las posibilidades de aplicación.

3. *Inequidad intergeneracional*

La ampliación de la población elegible a este tipo de pensión no contributiva lleva de la mano a la inequidad intergeneracional en dos aspectos: por un lado, al aumentar impuestos a un número de personas, cada vez menor, en edad de laborar y, por el otro lado, al reducir el gasto destinado a áreas como la educación, la salud y la seguridad, por ejemplo.

4. *Presupuesto con perspectiva de género*

Como ya anticipamos, las mujeres no están contempladas en la iniciativa, no hay presupuesto con perspectiva de género; es decir, no se hace mención, y, por tanto, no se contempla la vida laboral de las mujeres y la brecha marcada con los hombres dada la división sexual del trabajo, en donde su productividad se basa fundamentalmente en el cuidado de la familia, ya sea de manera directa, indirecta o de gestión, reproduciéndose una vez más las desigualdades.

Si bien es cierto que la universalidad del derecho a una pensión no contributiva permite acceder a las mujeres, al menos, a un monto econó-

mico, lo cierto es que una reforma en el sistema de pensiones tiene que realizarse con perspectiva de género, con varios objetivos: incrementar su autonomía económica, reconocer la productividad que implica el cuidado y visualizar que nuestra población con un envejecimiento al alza las colapsará, las orillará más hacia el trabajo informal y seguirá perpetuándose su discriminación.

5. *El caso de los campesinos y pescadores*

La iniciativa propone que los campesinos gocen de un jornal para que cultiven sus tierras, otorgándoseles un apoyo directo, fertilizantes gratuitos. Menciona, igualmente, que los pescadores también debe entregárseles un apoyo económico. De igual forma, se busca que se les asegure un precio de garantía para que compren los insumos necesarios.

Todo ello es más que encomiable, pero hay en la iniciativa elementos que nos producen las mismas dudas, a efectos de la financiación, de dónde saldrán los fondos para auxiliarlos?, ¿cuáles son los estudios económicos que sostienen la propuesta?

De la reglamentación que pudiera darse, se vislumbran desde ya, como decimos, obstáculos difíciles de soslayar.

V. EL DERECHO PARA QUE SEA TAL... TIENE QUE SER EFICAZ

Todo lo expresado hasta aquí es válido si tomamos en cuenta que el derecho, además, requiere ser eficaz.

Una cuestión es que un derecho sea válido y otra que pueda ser cumplido, acatado, eficaz.

La experiencia mexicana, por medio de textos constitucionales proyectados con miras eficientes, es un ejemplo de ello. Desde la Constitución de 1917 se estableció el derecho de los trabajadores a gozar de una habitación/vivienda. El hecho es que esa disposición no fue realmente acatada, hasta los años setenta, cuando se creó constitucionalmente el Infonavit, estableciendo que se apoyaría económicamente por medio del patrón, el trabajador y el gobierno. La realidad es que a más de cincuenta

años de su establecimiento, el balance, desde su operatividad, no es lo que se esperaba desde sus orígenes.

Ocurre algo semejante con la creación del Seguro Social; a casi cien años de su gestación, aún con su propia batalla, los servicios de salud esperados apenas son perceptibles. El derecho a la vivienda y el derecho a la salud van de la mano de un presupuesto con tal perspectiva, por ello, la situación descrita dista de ser un ejemplo.

La iniciativa en materia de bienestar presentada parece que van por el mismo camino, sólo que, para darle más incertidumbre, no se ha indicado el medio económico que pueda sostenerlos, con lo cual partimos ya de un derecho ineficaz.

VI. NUESTRO DESEO...

Esta(s) iniciativa(s) no son principios, en el sentido dworkiniano, pues no son reglas morales; más bien son declaraciones, aspiraciones, directrices, enunciados programáticos o principios que orientan al juzgador o a cualquier aplicador hacia fines. Lo anterior se comprende, pues el principio con el que han de ponderarse estas propuestas del Ejecutivo nos dice que nadie está obligado a lo imposible, algo que nuestra misma Suprema Corte de Justicia de la Nación ha aceptado.

Es en este grupo de disposiciones constitucionales donde se solicita que sean agregados los derechos que la iniciativa pretende.

En efecto, en la misma exposición de motivos, signada por el presidente de la República, los califica como “principios de universalidad y progresividad”. Dichos principios, agrega, “se materializan cuando se procura la igualdad de prerrogativas de bienestar social contenidas en la norma para el mayor número de personas, para abarcar cada día un universo más amplio y mejores condiciones de vida para los habitantes del país”.

Tenemos muchos ejemplos de declaraciones y aspiraciones, que a pesar del tiempo poco o nada se ha satisfecho (“toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad”, “a disfrutar de vivienda digna y decorosa”, “los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”...), iniciativas surgidas de reformas y adiciones constitucionales de las que se ha hablado mucho pero poco, o nada,

se ha cumplido; sólo para el discurso político (abstracto), campañas políticas.

Esas disposiciones son difíciles de implementar, dado que requieren estructuras y presupuesto. En el mejor de los casos, califican como disposiciones programáticas, y este es el caso de esta iniciativa de decreto de Bienestar, adiciones constitucionales, aunque las llama “principios”, califican como disposiciones programáticas, como las del resto del artículo 4o. constitucional.

La decisión que se tome será, primeramente política y, seguramente, polémica.

No queremos decir que se trata de disposiciones que no van a ser cumplidas, pero mientras se comience a lograr su cumplimiento militarán en las filas de las disposiciones inaplicadas mientras no se cuente con los medios para lograr que sean verdaderamente eficaces.

La aceptación del texto presentado por el Ejecutivo, pensamos, deberá reestructurarse para que se aclare como directrices a seguir y no como normas o reglas.

Cabe darles la bienvenida a estas directrices, que en la medida de lo posible, y como mandatos de optimización, puedan lograr lo que desde hace siglos se ha soñado.



La iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 4o. sobre pensiones no contributivas, y 27 sobre apoyos al campo

Enrique PROVENCIO*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Contenido de la reforma.* III. *Valoración, necesidad y pertinencia de la iniciativa.* IV. *Los recursos presupuestarios suficientes, oportunos y adecuados.* V. *Conclusión.*

I. INTRODUCCIÓN

51

Como parte del conjunto de iniciativas de reformas constitucionales anunciadas por el presidente de la República el 5 de febrero de 2024, se encuentra la que propone diversas modificaciones al artículo 4o. sobre pensiones no contributivas para personas con discapacidad permanente y para adultas mayores, y algunas adiciones al artículo 27, relacionadas con apoyos directos a productores agrícolas y pesqueros de mediana escala, y con el mantenimiento de programas públicos de entrega de fertilizantes y de precios de garantía para algunos productos básicos.

II. CONTENIDO DE LA REFORMA

La iniciativa, que su propio encabezado denomina como cambios en materia de bienestar, se compara con las disposiciones vigentes en los cuadros 1 y 2. En lo que se refiere al artículo 4o., consiste en lo siguiente:

* Director del Programa Universitario de Estudios para el Desarrollo de la UNAM.

- En el párrafo XIV, se propone cambiar el concepto de apoyo económico por el de pensión no contributiva para las personas con discapacidad permanente; establece el límite de edad en 65 años para esta pensión, y le instituye un carácter universal, sin precisar grupos prioritarios. La obligatoriedad de garantía incluye no sólo a la Federación, sino también a las entidades federativas.
- En un nuevo párrafo, que correspondería a la fracción XV, se establecería la garantía de rehabilitación y habilitación por parte del Estado para las personas con discapacidad permanente, con prioridad a menores de dieciocho años.
- El actual párrafo XV (que pasaría a ser el párrafo XVI) cambiaría para formalizar la reducción de la edad mínima para tener derecho a una pensión no contributiva universal por parte del Estado, de 68 a 65 años, sin distinguir grupos prioritarios de población.
- En un párrafo nuevo (que vendría a ser el XVII), se haría explícito que las personas con discapacidad permanente menores de 65 años tienen derecho a la pensión por discapacidad, y que a partir de los 65 les corresponde la pensión de personas adultas mayores.
- Otro párrafo nuevo, que se ubicaría al final del artículo 4o., establecería la obligación de disponer anualmente el presupuesto necesario para garantizar el ejercicio de los derechos de todo el artículo 4o., que estén asociados a transferencias monetarias directas. Estos recursos no podrían disminuir a precios constantes.

CUADRO I

Comparación entre las disposiciones vigentes y las propuestas en la iniciativa de reforma al artículo 4o. constitucional

Artículo 4o. ... se reforman del artículo 4o. los párrafos decimocuarto y decimoquinto; se adicionan al artículo 4o. dos párrafos que quedan como decimoquinto y decimoséptimo, y se recorren en su orden los subsecuentes, y un párrafo que queda como vigesimoprimer.

...

<i>Vigente (al 5 de febrero de 2024)</i>	<i>Texto propuesto</i>
<p>[XIV] El Estado garantizará la entrega de un apoyo económico a las personas que tengan discapacidad permanente en los términos que fije la Ley. Para recibir esta prestación tendrán prioridad las y los menores de dieciocho años, las y los indígenas y las y los afromexicanos hasta la edad de sesenta y cuatro años y las personas que se encuentren en condición de pobreza. <i>Párrafo adicionado DOF 08-05-2020</i></p>	<p>El Estado —<i>la Federación y las entidades federativas</i>— garantizará la entrega de <i>una pensión no contributiva</i> a las personas con discapacidad permanente <i>menores de sesenta y cinco años, cuya entrega se hará</i> en los términos que fije la ley.</p>
<p>Sin correlativo</p>	<p><i>El Estado garantizará la rehabilitación y habilitación de las personas que viven con discapacidad permanente. Tienen prioridad las personas menores de dieciocho años de edad, en los términos que fije la ley.</i></p>
<p>[XV] Las personas mayores de sesenta y ocho años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley. En el caso de las y los indígenas y las y los afromexicanos esta prestación se otorgará a partir de los sesenta y cinco años de edad. <i>Párrafo adicionado DOF 08-05-2020</i></p>	<p>Las personas <i>adultas</i> mayores de sesenta y cinco años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la ley.</p>
<p>Sin correlativo</p>	<p><i>A las personas con discapacidad permanente menores de sesenta y cinco años les corresponde la pensión no contributiva por discapacidad, y a todas las personas mayores de esa edad les corresponde la pensión no contributiva de adultos mayores.</i></p>
<p>Sin correlativo</p>	<p><i>El Estado destinará anualmente los recursos presupuestarios suficientes, oportunos y adecuados, conforme al principio de progresividad y no regresión, para garantizar el ejercicio de los derechos establecidos en este artículo que impliquen la transferencia de recursos directos para la población. El monto de los recursos asignados no podrá ser disminuido, en términos reales, respecto del que se haya asignado en el ejercicio fiscal inmediato anterior.</i></p>

Elaborado con: Cámara de Diputados (5 de febrero de 2024 y 2024).

Por su parte, en el artículo 27 constitucional (véase cuadro 2), la iniciativa plantea adicionar en la actual fracción XX del párrafo décimo, un párrafo con tres incisos: el primero sobre un jornal para campesinos que cultiven árboles, que equivale al Programa Sembrando Vida, que opera a partir de 2019; el segundo, acerca de apoyos y fertilizantes gratuitos a productores agropecuarios, y el tercero, sobre un apoyo a pescadores a pequeña escala. En los dos últimos casos se trataría de aportes anuales directos, y, aunque no se especifica, se presume que se trata de apoyos monetarios. En otra adición, que vendría a ser el párrafo final del artículo 27, se elevaría a rango constitucional el Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, en la compraventa de maíz, frijol, leche, arroz y trigo harinero o panificable.

CUADRO 2

Comparación entre las disposiciones vigentes y las propuestas en la iniciativa de adiciones al artículo 27 constitucional

Artículo 27. ... se adicionan a la fracción XX del párrafo décimo del artículo 27 un párrafo tercero, con tres incisos, y un párrafo cuarto, para quedar como sigue:	
...	
<i>Vigente (al 5 de febrero de 2024)</i>	<i>Texto propuesto</i>
Sin correlativo	<i>El Estado garantizará, en los términos que fije la ley, la entrega de: a) Un jornal seguro, justo y permanente a campesinos que cultiven sus tierras sembrando árboles frutales, maderables y especies que requieren ser procesadas, conforme a las disposiciones aplicables; b) Un apoyo anual directo y fertilizantes gratuitos a productores de pequeña escala, y c) Un apoyo anual directo a pescadores de pequeña escala.</i>
Sin correlativo	<i>Además, se mantendrán precios de garantía para la compraventa de maíz, frijol, leche, arroz y trigo harinero o panificable, en los términos de las disposiciones aplicables.</i>

Elaborado con: Cámara de Diputados (5 de febrero de 2024 y 2024).

III. VALORACIÓN, NECESIDAD Y PERTINENCIA DE LA INICIATIVA

Con relación a la pensión no contributiva para las personas con discapacidad permanente, la propuesta de reforma al artículo 4o. constitucional puede considerarse como un avance en la universalización de esta garantía. En 2023, el Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente cubría a 1.43 millones de personas,¹ y para alcanzar la cobertura universal y llegar a los 6.2 millones de personas en condiciones permanentes de discapacidad² el esfuerzo presupuestal se tendría que multiplicar por un factor de 4.3, lo cual tendría que ser considerado en las necesidades presupuestales federales, de acuerdo con el párrafo final que se propone adicionar al artículo 4o. constitucional.

En cuanto a la rehabilitación y la habilitación, la propuesta sí establece como grupo prioritario a las personas con discapacidad permanente menores de dieciocho años, aunque la exposición de motivos no justifica esta distinción. En opinión de especialistas y promotores de los derechos de las personas con discapacidades, esta garantía también debería tener un carácter universal, como en el caso de la pensión, ya que por derecho a la salud todas personas con discapacidad permanente deberían acceder tanto a la rehabilitación como a la habilitación, y de aprobarse la propuesta, en realidad se estaría restringiendo y no ampliando este derecho ya existente.³

En el caso de la pensión no contributiva para las personas adultas mayores, el cambio de 68 a 65 años en la edad mínima formalizaría lo que ya establece el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, cuyo objetivo es “Mejorar la situación de protección social de toda la población adulta mayor de 65 años o más de edad, a través de una pensión económica”.⁴ El párrafo que se busca reformar, que determina la edad mínima de 68 años para acceder a este derecho, fue adicionado en 2020 a la Constitución. Este beneficio se fue expandiendo en cobertura y monto en el trascurso del siglo XXI, y se ha consolidado como una de las acciones sociales de mayor arraigo y aceptación, sobre todo por el

¹ Presidencia de la República, 2023.

² Gobierno de la República, 2024.

³ D'Artigues, 2024.

⁴ Secretaría de Gobernación, 29 de diciembre de 2023.

alcance limitado de los programas formales de jubilación. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), de 2018 a 2022, la pobreza de ingresos de la población de 65 años y más se redujo en 12.4 puntos porcentuales. La baja en la pobreza multidimensional del mismo grupo de edad y en el mismo periodo fue de 12.1 puntos porcentuales, y hubiera sido mayor si no hubiera crecido tan significativamente la carencia por acceso a los servicios de salud a partir de 2018.⁵

La pensión no contributivas para las personas adultas mayores exigirá una valoración legislativa consistente con las necesidades de fortalecimiento de las finanzas públicas a partir de 2025, con la demanda creciente de recursos presupuestales en requerimientos ineludibles para la actual y la presente década; por ejemplo en el pago de pensiones contributivas, y con la perspectiva de transición demográfica para las próximas décadas. Como se aprecia en la gráfica 1, entre 2024 y 2050 la población de 65 años y más aumentará en poco más de quince millones. De acuerdo con las proyecciones del Consejo Nacional de Población, Conapo, el crecimiento del grupo de 65 años y más alcanzará tasas anuales de al menos cuatro por ciento entre 2023 y 2033, y luego mayores a tres por ciento hasta 2042. Sin embargo, este grupo de edad continuará en aumento al menos hasta 2070, cuando podría estar alcanzando la cifra de 38.9 millones de personas.⁶ Se trata no sólo de tener en cuenta el impacto del acelerado crecimiento de la población de mayor edad, sino también el hecho de que la relación de dependencia por vejez pasará de poco más de 10 por ciento en 2020, a más del 30 por ciento a mediados del siglo.⁷ Otros elementos de la transición demográfica llaman a considerar de manera integral los beneficios de las pensiones no contributivas para personas adultas mayores, sobre todo considerando las necesidades y apoyos adicionales relacionados con los sistemas de servicios de cuidados.⁸

⁵ Coneval, 2023.

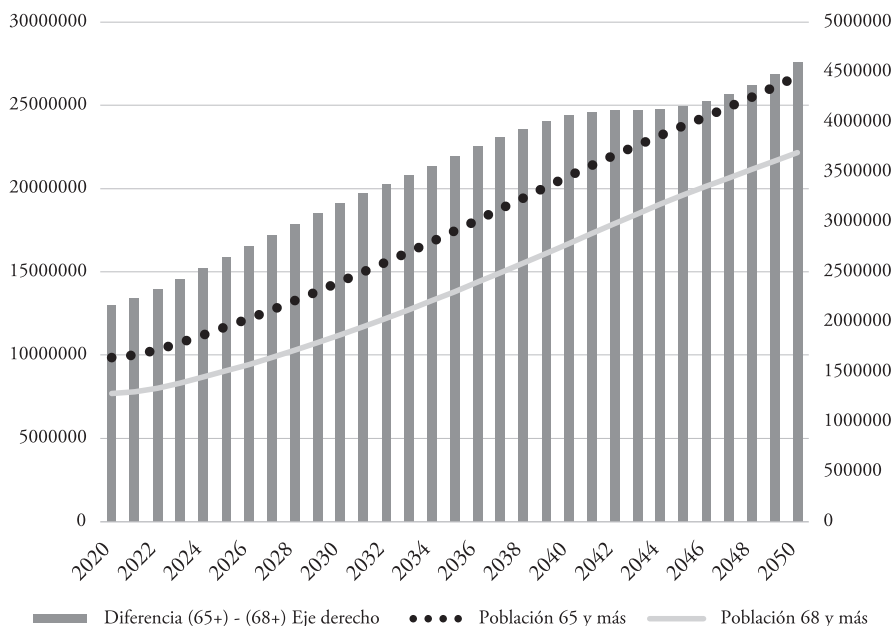
⁶ Conapo, 2023.

⁷ García, V. M., 2024.

⁸ Ordorica, M., 2024.

GRÁFICA 1

Proyección de la población de 65 años y más, y de 68 años y más, 2020-2050, y diferencia entre ambos grupos de edad



Fuente: elaborado con la información del Conapo, 2023.

Si se consideran en conjunto las erogaciones por pensiones, las contributivas y no contributivas, de acuerdo con el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, CIEP, la perspectiva es que su aumento previsto para la actual y la próxima década no alcance a ser financiado con los impuestos generales.⁹ Ambos rubros de pensiones crecerán más que el producto interno bruto y que la recaudación tributaria, en ausencia de reformas fiscales, consistentes no sólo con las demandas presupuestales que suponen las reformas constitucionales propuestas.

En lo que toca a las adiciones al artículo 27, lo que se busca con la iniciativa es la inclusión en la Constitución de cuatro programas de política, que fueron introducidos a partir de 2019 o que se recuperaron de experiencias pasadas de la administración pública federal: Sembrando Vida, Fertilizantes para el Bienestar, Apoyos para Productores Pesqueros y

⁹ CIEP, 2023.

Acuícolas (Bienpesca) y de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, todos con transferencias monetarias directas o en especie, como es el caso de los fertilizantes. Con diferentes grados de alcance, tanto en la población objetivo como en la cobertura territorial y otros criterios, en los cuatro casos se trata de programas específicos, que, como tantos otros, están comprendidos en los propósitos de desarrollo, bienestar y sustentabilidad. Se trata de instrumentos que son utilizados por muchos gobiernos para estimular o proteger la producción agropecuaria y pesquera o para favorecer el bienestar de los productores, sobre todo para los de menor escala, o estimular ciertos productos estratégicos en la oferta alimentaria básica.

Es importante recordar que la actual fracción XX del artículo 27 constitucional ya establece la obligación por parte del Estado, de promover el desarrollo rural integral y el bienestar de la población campesina, así como el fomento de la producción con infraestructura, insumos, créditos y servicios, y la garantía de abasto de alimentos básicos. En sentido estricto, la formulación vigente de esta fracción ya ampara la aplicación de programas de distribución de fertilizantes y de mecanismos de precios de garantía, aunque no el otorgamiento de jornales ni apoyos anuales directos, interpretando que se trata de apoyos monetarios, lo cual tendría que hacerse explícito. La conveniencia de incluir este tipo de elementos específicos de fomento productivo en la Constitución es discutible, ya que los programas de política se modifican en el tiempo, e incluso se sustituyen o se eliminan según el cumplimiento de sus propósitos, o bien podría ser que algunos de ellos dejaran de ser pertinentes o no fueran el mecanismo más adecuado para cumplir los propósitos que se les atribuyen.

Hasta principios de marzo de 2024 no se conocían evaluaciones de impacto de los cuatro programas mencionados. Entre estos destaca Sembrando Vida, por el apoyo otorgado a los campesinos participantes, de 6250 pesos mensuales,¹⁰ más alto incluso que la pensión para personas adultas mayores. Para motivar la adición al artículo 27 de “Un jornal seguro, justo y permanente a campesinos que cultiven sus tierras sembrando árboles frutales, maderables y especies que requieren ser procesadas, conforme a las disposiciones aplicables” (véase el cuadro 2), la iniciativa se refiere principalmente a la deforestación, aunque no hay evidencia pú-

¹⁰ Secretaría de Gobernación, 8 de enero de 2024.

blica documentada sobre el impacto de Sembrando Vida en la contención de tal problema ambiental.

El objetivo principal del programa es “Contribuir al bienestar de las personas sujetas de derecho que se encuentran en municipios con Rezago Social, mediante la producción de 2.5 hectáreas sembradas con Sistemas Agroforestales o Milpa Intercalada entre Árboles Frutales, a fin de cubrir sus necesidades alimenticias básicas”,¹¹ con lo cual integra propósitos sociales y ambientales. Sin embargo, conviene señalar que una acción pública con beneficios sociales y económicos directos innegables para un grupo de población no es necesariamente la mejor decisión desde la perspectiva del interés público. Para 2024, Sembrando Vida involucró un poco más de 1.14 millones de hectáreas en predios fragmentados, y casi 39 mil millones de pesos, que benefician a 455,749 campesinos.¹² Para la protección de las 64 millones de hectáreas de bosques que hay en México, según la propia exposición de motivos, la Comisión Nacional Forestal dispuso de un presupuesto, también en 2024, de 2.7 mil millones de pesos,¹³ 14 veces menor que el de Sembrando Vida. Por su parte, a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, que tiene como mandato la conservación de poco más de 23 millones de hectáreas de superficie terrestre, se le asignó en 2024 un presupuesto de menos de mil millones. El señalamiento de estas disparidades no debe ser interpretado como un rechazo al beneficio que reciben quienes participan en Sembrando Vida, sino como una muestra de los contrastes entre un programa prioritario específico que se busca elevar a rango constitucional, y otros que han sido marginados en la distribución presupuestal aunque sean de muy alto interés público por el beneficio que le generarían a toda la sociedad. El dilema no debería ser retirar los apoyos a un grupo de población que los ha estado recibiendo, y con lo cual han mejorado su situación familiar e invertido en determinadas acciones, en este caso plantaciones de frutales y maderables, sino en equilibrar las decisiones y disponer de medios públicos para su aplicación en otras necesidades marginadas en la política pública.

¹¹ *Idem.*

¹² Gobierno de la República, 2024.

¹³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (SHCP), 2024.

IV. LOS RECURSOS PRESUPUESTARIOS SUFICIENTES, OPORTUNOS Y ADECUADOS

El párrafo que se propone añadir al final del artículo 4o. sobre la suficiencia presupuestal se refiere no sólo a los requerimientos de pensiones no contributivas incluidas en la iniciativa, sino también a todos los derechos contemplados hasta ahora en dicho artículo: los de igualdad entre mujeres y hombres, desarrollo familiar, alimentación, protección a la salud, medio ambiente sano, agua, vivienda, registro de la identidad, interés superior de la niñez, cultura, deporte, apoyo económico a personas con discapacidad permanente, becas estudiantiles en todos los niveles escolares, movilidad, y desarrollo integral de las personas jóvenes.

Además de las nuevas características que tendrían las pensiones no contributivas ya previstas, otras de las iniciativas recibidas por la Cámara de Diputados el 5 de febrero agregan al artículo 4o.: la ampliación de las garantías de protección a la salud con los atributos de integralidad, universalidad y gratuidad, más los servicios de estudios, intervenciones y medicamentos; la garantía por parte del Estado mexicano de protección, trato adecuado, conservación y cuidado de los animales; las disposiciones sobre cigarrillos electrónicos, vapeadores y otros dispositivos, y las de sustancias tóxicas, precursores químicos y drogas sintéticas no autorizadas, incluyendo el fentanilo de usos ilícitos.

Es importante destacar que el nuevo párrafo que se agregaría al artículo 4o., tal como está formulado en la iniciativa, no comprende la garantía de respaldo presupuestal de todos los derechos ahí establecidos, sino que comprende exclusivamente a los amparados por las erogaciones “que impliquen la transferencia de recursos directos para la población”, es decir, de los fondos etiquetados como apoyos monetarios recibidos por las personas incluidas en los programas así definidos. Dicho de otro modo, excluye a los presupuestos distintos a las transferencias monetarias directas, y asociados al ejercicio del gasto público que se ejerce regularmente por medio de las instituciones públicas en alimentación, salud, ambiente, agua, vivienda, cultura y los demás vinculados a los servicios con los que se deberían garantizar los derechos establecidos en toda la Constitución y en la legislación secundaria.

De aprobarse este párrafo en los términos propuestos, se estarían limitando los principios de progresividad y no regresión sólo a un grupo de

programas, y se excluiría a la mayor parte de las erogaciones, que son las que realmente se dedican a cubrir los destinos de gasto que tienen como fin el logro de coberturas universales y de mejoras en la calidad de las acciones públicas en los ramos presupuestales ligados a los derechos sociales, ambientales y culturales de las personas. La exposición de motivos de la iniciativa en materia de bienestar alude al artículo 1o. constitucional como el fundamento de la progresividad, pero este y los demás principios tienen aplicación general, y no sólo para las transferencias monetarias directas. Aún más, los relativos a la universalidad, interdependencia e indivisibilidad tienen una relación más estrecha con los presupuestos de aplicación general en los ramos sociales, por lo que, en todo caso, la primera parte del párrafo XXI que se propone adicionar al artículo 4o. debería referirse a todos los derechos establecidos en la Constitución.

En una de sus defensas de las reformas constitucionales propuestas el 5 de febrero de 2024, el presidente de la República sostuvo que las propuestas no implicarán la contratación de más deudas ni harán necesaria una reforma fiscal, pues “no comprometen las finanzas públicas del país”.¹⁴ En realidad, la iniciativa de reformas los artículos 4o. y 27 no estima su impacto presupuestario, a pesar de que se le anexa el oficio de la SHCP, que consigna que no tendrá necesidades adicionales de gasto, y de que el artículo quinto transitorio de la propuesta determina que los gastos adicionales se cubrirán con movimientos compensados del presupuesto de 2024, por lo que no se considerarán ampliaciones. Ni esta ni las demás iniciativas presentadas contemplan los fondos requeridos, ni para 2024 ni para los siguientes años. El propio reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que las previsiones de gasto deben realizarse también para los ejercicios fiscales subsiguientes.¹⁵ Esto también debe ser considerado en el dictamen que el Poder Legislativo realice de la iniciativa.

V. CONCLUSIÓN

De aplicarse plenamente las reformas propuestas, con políticas públicas que garanticen los derechos existentes y los que se amplían o se introducen, el Poder Legislativo deberá tomar en cuenta que el espacio fiscal

¹⁴ Gobierno de la República, 7 de febrero de 2024.

¹⁵ Cámara de Diputados, 2020 y 2023.

que se proyecta para los próximos años es muy estrecho e insuficiente. De acuerdo con las propias estimaciones presentadas junto con el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2024, los ingresos presupuestales entre 2025 y 2029 se mantendrán en el mismo rango que los de 2024, mientras que diversas presiones de gasto seguirán al alza, incluso sin considerar las derivadas de las reformas constitucionales propuestas.

En el caso de las pensiones, por ejemplo, el CIEP (2023) sostiene que el gasto correspondiente

no detendrá su crecimiento a menos que se realicen cambios profundos en el sistema... Actualmente, se privilegia el gasto en pensiones por encima del sector salud, el educativo y la creación de un sistema de cuidados. En 2024, se propone gastar 5.8 % del PIB en pensiones, el doble de recursos que se dirigen a operar un sistema de salud universal que sigue pendiente de implementarse. Además, es un gasto que profundiza las desigualdades estructurales entre los deciles de ingresos y entre hombres y mujeres.

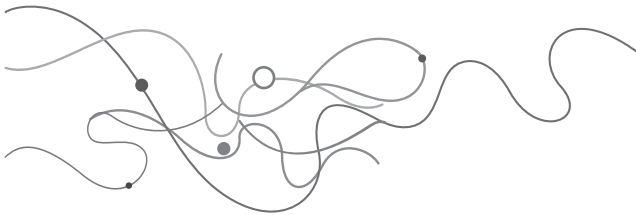
También debe considerarse que, según la propia SHCP (2023), “para cumplir con las metas de desarrollo sostenible en México es necesario movilizar de forma anual al 2030, 1.7 billones de pesos, cantidad equivalente a 5.4% del producto interno bruto de 2023. Esto da como resultado una brecha de financiamiento sostenible de 13.6 billones de pesos, del 2023 al 2030”. Otras estimaciones muestran que sólo para el cumplimiento del derecho a la salud se requerirían entre 3 y 4 puntos adicionales del PIB.¹⁶

Para fines del análisis de las iniciativas en las comisiones dictaminadoras, las principales recomendaciones que aquí se realizan son: que se revise el alcance del párrafo final que se propone adicionar al artículo 4o., de tal modo que no se refiera sólo a las transferencias monetarias directas, sino a todos los derechos incluidos en el propio artículo 4o. y en toda la Constitución; que se valore si en la Constitución deben incorporarse programas específicos de política pública, que por su naturaleza son cambiantes y deben ser revisados periódicamente, y que se tomen en cuenta las previsiones de los recursos presupuestarios para los ejercicios fiscales subsiguientes, de tal modo que sean suficientes para garantizar los derechos actuales y de los que se amplían o se incorporan en esta y en las demás iniciativas, y que, en consecuencia, se tomen las medidas legislativas para lograrlo.

¹⁶ Ramírez, C. A., 2021.

tres.

Extinción de órganos constitucionales autónomos (reforma administrativa)





La desaparición de los órganos autónomos (reformas en materia de simplificación administrativa)

Sergio LÓPEZ AYLLÓN*

Lucía OJEDA**

César HERNÁNDEZ***

Guillermo M. CEJUDO RAMÍREZ****

SUMARIO: I. *Aspectos generales*. II. *Competencia y telecomunicaciones*. III. *El INAI*. IV. *Los órganos reguladores coordinados en materia de energía*. V. *La política social y el Coneval*.

65

I. ASPECTOS GENERALES

Bajo el racional de la austeridad republicana y la simplificación orgánica, el presidente, mediante este proyecto de decreto que modifica los artículos constitucionales 3o., 6o., 26, 27, 28, 41, 76, 78, 89, 105, 113, 116, 123 y 134¹ (en adelante la iniciativa), propone la desaparición de la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), la Comisión Reguladora de Energía (CRE), la Comisión Nacional de Hi-

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID: 0000-0003-1204-4898

** Profesora de asignatura en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

*** Profesor investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). ORCID: 0000-0002-7865-2557

**** Doctor en derecho, exfuncionario público.

¹ Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de simplificación orgánica, publicada en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados el 5 de febrero de 2024.

drocarburos (CNH) y la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu). Asimismo, propone que sus atribuciones regresen a las secretarías de Estado que “originalmente”² contaban con ellas.

En esta nota técnica examinaremos, con cierto detalle, el contenido, contexto e implicaciones de estas reformas y sus consecuencias en el diseño de la arquitectura institucional del Estado mexicano. Para este efecto, en primer lugar, revisaremos la lógica de la creación de las agencias reguladoras independientes y su vinculación con las autonomías constitucionales (cuatro de los organismos que desaparecen son órganos autónomos), y la contrastaremos con los argumentos expuestos en la iniciativa. Posteriormente, analizaremos la situación particular de la Cofece, el IFT, el INAI, la CRE, la CNDH y el Coneval.

1. *Las agencias reguladoras independientes y las autonomías constitucionales*

Las últimas dos décadas del siglo XX y las primeras del XXI fueron el telón de fondo para el nacimiento y desarrollo, en casi todos los países con cierto grado de desarrollo, de las “agencias reguladoras independientes” (ARI). Estos organismos se encargan tanto de la regulación económica (competencia, telecomunicaciones, energía, infraestructura, agua, mercados financieros y de valores, seguros) como de la regulación social (medicamentos, alimentos, medio ambiente).

El principal racional detrás de la creación de estas instituciones se encuentra en la necesidad de los gobiernos, de dar certidumbre y estabilidad jurídica a los mercados y a los inversionistas, en particular luego de los grandes procesos de privatización globales.

De manera más amplia, se habría dado un cambio en el paradigma de la función del Estado. Transitamos del “Estado propietario” al “Estado regulador”. En este último, el Estado tiene que desempeñar una función activa en los mecanismos de regulación de los mercados, pero ésta no se da mediante los mecanismos tradicionales, sino por medio de la creación de ARI, que ejercen funciones estatales, pero diferenciadas de los centros de decisión política, con un alto grado de especialización

² Como veremos adelante, en realidad muchas de las facultades de estos órganos nunca estuvieron “originalmente” en una secretaría de Estado, sino que nacieron con los órganos.

técnica y con un diseño institucional que evitaría, en la mayor medida de lo posible, la captura de los reguladores.

Mucho se ha analizado y discutido las dimensiones jurídicas, organizacionales, de desempeño y de rendición de cuentas de las ARI. La literatura en la materia reconoce diversas razones que intervienen en su proceso de creación. Entre otras, las complejidades técnicas de las materias reguladas y la necesidad de contar con órganos especializados diferenciados de los ministerios o secretarías que carecen de capacidades técnicas suficientes, la respuesta a crisis coyunturales, la experiencia internacional y las recomendaciones de organismos internacionales (en particular la OCDE).

En México, algunas de la ARI son, además, instituciones con autonomía constitucional. Es decir, son organismos que escapan a la tradicional división de poderes, pues no están vinculados orgánica ni funcionalmente a los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial. Además, gozan de competencias constitucionales propias y exclusivas. La Suprema Corte de Justicia ha esbozado, en algunas tesis de jurisprudencia, las características de estos órganos, que son las siguientes: “a) deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) deben mantener, con los órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad”.³

Así, de manera general, se admite que, por diferentes razones, que van de la complejidad de la administración a una racionalidad política específica, hubo una evolución institucional, que dio origen a los órganos constitucionales autónomos (OCA), que escapan a la división de poderes tradicionales, y que, creados por las propias Constituciones, establecen competencias propias que ejercen de manera directa, sin intervención de los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial, y que van acompañadas de autonomía administrativa y financiera.

En todos los casos, la creación de estos organismos implicó separar del Poder Ejecutivo, funciones que estaban en su órbita de acción, para establecer constitucionalmente ámbitos de competencia autónomos. También, en todos los casos, estos organismos están dirigidos por funcio-

³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXV, 9a. Época, mayo de 2007, p. 1647 (P./J. 20/2007). Véase también la tesis P.J. 12/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVII, 9a. Época, febrero de 2008, p. 1871.

narios no electos, sino designados mediante diversos procedimientos que generalmente involucran a dos poderes (Ejecutivo, Legislativo por medio del Senado o la Cámara de Diputados o bien otros OCA). Finalmente, todos los organismos gozan de un conjunto de garantías institucionales (presupuestarias, de gestión y de decisión), que les permiten actuar por sí mismos sin estar subordinados funcionalmente a cualquiera de los tres poderes tradicionales, y constituyen contrapesos institucionales específicos, en particular frente al Poder Ejecutivo.

La creación de los OCA en México puede dividirse en dos etapas. La primera corresponde a los noventa con tres órganos (Banco de México 1994, Instituto Federal Electoral 1996 y Comisión Nacional de los Derechos Humanos 1999), y un cuarto en 2008 (INEGI). En esa misma década se crearon las primeras ARI con diferentes grados de autonomía administrativa y una diversidad de diseños institucionales, pero que se encontraban en el ámbito de la administración pública federal. Entre otras, podemos mencionar a la Comisión de Competencia Económica (1993), la Comisión Reguladora de Energía (1993), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (1995), la Comisión Federal de Telecomunicaciones (1996), la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (2000) y el Instituto Federal de Acceso a la Información (2002).

Los otros seis OCA fueron creados entre 2013 y 2014, alrededor del llamado “Pacto por México”.⁴ Fueron el IFT, el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación y la Comisión Federal de Competencia Económica en 2013. Después nacieron el INAI, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social⁵ y la Fiscalía General de la República. Por otro lado, y como consecuencia de las mismas reformas, se creó un nuevo tipo de ARI para el sector energético, que, de órganos desconcentrados, pasaron a ser constitucionalmente “órganos reguladores coordinados” del Ejecutivo federal (artículo 28 constitucional).

El resultado de este proceso generó tres agencias reguladoras independientes con autonomía constitucional (Cofece, IFT e INAI), dos órganos

⁴ Yañez Maldonado, Matilde. “El Pacto por México y los organismos constitucionales autónomos. El caso de la Comisión Federal de Competencia”, Zamitiz Gamboa, Héctor (ed.), *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013-2014*, México, UNAM, 2016, pp. 247-268.

⁵ Es curioso que la exposición de motivos de la iniciativa no lista al Coneval entre los OCA creados a partir de 1990.

reguladores autónomos coordinados (CRE y CNH) que, aunque reconocidos en la Constitución, no tienen autonomía constitucional plena, varias entidades de la administración pública federal AFP con diversos grados de autonomía y otros seis OCA con mandatos y diseños institucionales muy diversos (BM, INE, CNDH, INEGI, CONEVAL, INEE⁶ y FGR).

2. *Las razones de la iniciativa*

En la exposición de motivos, la iniciativa considera que existen dos razones fundamentales para desaparecerlos: la duplicidad de funciones y la austeridad republicana.

Respecto de la primera razón, se dice que todas estas instituciones fueron resultado del “modelo neoliberal”, que habría mostrado poca eficiencia en la prestación de los servicios públicos, escasa transparencia y rendición de cuentas. Además, se habría creado una fragmentación de la administración que habría dado mayor poder de influencia a ciertos actores privados en detrimento de los públicos, y de la capacidad del Estado para garantizar el interés general.⁷ Así,

los organismos descentralizados y órganos constitucionales autónomos, en vez de consolidarse, en entidades técnicas e imparciales, fueron creados para garantizar intereses privados de diversa índole en su beneficio, lo que fue evidente en distintos casos en que surgieron a partir de la separación de funciones de una secretaría, sin relación con necesidades de la sociedad... La pulverización de la APF, en organismos aislados, limitó la capacidad del Estado para diagnosticar problemas sociales y planear sus soluciones.⁸

La segunda razón es que estos órganos representan un gasto innecesario, pues duplicarían funciones, y además dispendian recursos por medio de “macroestructuras burocráticas con toda clase de bonos, prestaciones y privilegios que van en detrimento de la sociedad mexicana”.⁹ Se trata entonces de “transversalizar” la política de austeridad republicana y cum-

⁶ El INEE desapareció con la reforma constitucional de 2009 y fue sustituido por Mejoraedu, que no tuvo autonomía constitucional.

⁷ Véase iniciativa, pp. 2 y 3

⁸ *Ibidem*, pp. 9 y 10

⁹ *Ibidem*, p. 15

plir con los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez en el uso de los recursos públicos para dismantelar las “burocracias doradas” que existen en organismos que, en los hechos, “duplican funciones y tareas del ejecutivo federal”.¹⁰

De acuerdo con la propia iniciativa, el presupuesto que se ha asignado a los organismos que desaparecen, desde su creación hasta 2024, asciende a más de 32 mil millones de pesos, que de acuerdo con el artículo tercero transitorio del decreto se destinaría al “Fondo de Pensiones para el Bienestar”. Además, de acuerdo con la exposición de motivos, se reforma el artículo 134 de la Constitución, para establecer “como principio constitucional evitar estar creando distintos entes públicos bajo las figuras de descentralización y desconcentración de manera innecesaria promoviendo la duplicidad de funciones, cuando la administración pública centralizada podría asumir dichas funciones”.¹¹

3. *Sus implicaciones para la división de poderes*

La creación de los OCA en México implicó “un replanteamiento en la función operativa del Estado, en particular del Poder Ejecutivo”, que supuso “un acotamiento de las funciones que originalmente eran asignadas al presidente de la República y a la administración a su cargo”,¹² y que conlleva “una alteración de la manera en que se contrapesan los poderes y, en esa medida, en el sentido primigenio de la división de poderes”.¹³

En efecto, diversos estudios han establecido que la creación de los OCA implicó una reingeniería constitucional que incidió en la división

¹⁰ *Ibidem*, p. 1.

¹¹ *Ibidem*, p. 18. En realidad, el texto reformado propuesto establece lo siguiente: “Artículo 134. Los entes públicos ajustarán sus estructuras orgánicas y ocupacionales de conformidad con los principios de racionalidad y austeridad republicana, eliminando todo tipo de duplicidades funcionales u organizacionales, atendiendo a las necesidades de mejora y modernización de la gestión pública”. La disonancia entre la exposición de motivos y el texto reformado es evidente.

¹² Salazar Ugarte, Pedro, *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana: del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 106.

¹³ Roldan Xopa, José, “De la desconcentración administrativa a la autonomía constitucional. Los órganos reguladores en su nuevo escenario”, Pardo, María del Carmen y Cejudo, Guillermo (eds.), *Trayectoria de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, México, El Colegio de México, 2016, p. 456.

de poderes y en los pesos y contrapesos que supone. Así, por ejemplo, el constitucionalista Bruce Ackerman sostiene que es necesario repensar la división de poderes en términos de lo que él ha llamado una “especialización funcional” que explica por tres consideraciones: la debilidad de los políticos electos democráticamente para tratar con detalle las cuestiones técnicas; la necesidad de contar con cuadros especializados con vocación de servicio público, y la necesidad de crear una división de poderes para el Estado burocrático.¹⁴

Desde otra perspectiva, otros autores han señalado que la creación en todo el mundo de estos “organismos no mayoritarios” que son dirigidos por funcionarios no electos popularmente responden a necesidades propias de un Estado regulador, que requiere, para poder intervenir eficazmente en ciertos mercados o proteger ciertos derechos, con un alto contenido técnico, la existencia de cuerpos de funcionarios especializados, cuya función es corregir las fallas de mercado (competencia, acceso, información, etcétera) o reducir los riesgos inherentes a ciertas actividades.

Lo relevante es señalar cómo estos organismos, en la práctica, se constituyen como un contrapeso a las decisiones de los poderes electos popularmente, y por ello constituyen un factor que suma a una división de poderes cada vez más compleja.

Lo anterior entra directamente en conflicto con las visiones y valores de los diferentes populismos,¹⁵ que consideran que la voluntad popular no debe estar limitada por consideraciones técnicas, y mucho menos por órganos que carecen de una legitimidad democrática propia.

En el fondo, y más allá de las razones de la exposición de motivos de la iniciativa, la racionalidad que subyace en la desaparición de estos órganos tiene un carácter político, que busca concentrar en la persona del titular del Ejecutivo y en el aparato administrativo centralizado, las decisiones de política pública sin interferencias de órganos que quedan, por su diseño, fuera de su control. El problema, como quedará claramente expuesto en los siguientes apartados, es que la iniciativa utiliza la técnica de eliminar sin sustituir, asumiendo que estas nuevas funciones pueden ser fácilmente desempeñadas por las secretarías de Estado. Este presupuesto se revelará incorrecto, o por lo menos incompleto.

¹⁴ Ackerman, B., *La nueva división de poderes*, México, 2007, pp. 77 y ss.

¹⁵ Vease, entre otros, Mudden y Rovira Kaltwasser, *Populism. A very short introduction*, Oxford, 2017; Müller, Jan-Werner, *¿Qué es el populismo?*, Grano de Sal, 2017.

II. COMPETENCIA Y TELECOMUNICACIONES

Este apartado analizaremos la propuesta de eliminar la Cofece y el IFT. Una propuesta de tal magnitud resulta compleja sin un plan detallado de implementación. La falta de una estructura orgánica definida deja incógnitas sobre si la iniciativa logrará un ahorro presupuestal significativo, si mantendrá la eficiencia en las funciones actualmente desempeñadas por los organismos en cuestión y, sobre todo, si permitirá una toma de decisiones basada en criterios técnicos.

1. Contexto

Como argumentamos previamente, la iniciativa parte de la idea de que existe duplicidad de estructuras, por lo que propone que las funciones regulatorias de los organismos que pretende desaparecer “regre[sen] a las dependencias que contaban con dichas facultades”. En el caso de la Cofece y el IFT, las funciones que actualmente ejercen estaban previamente asignadas a órganos desconcentrados de la APF que contaban con autonomía técnica y operativa.¹⁶ No obstante, la iniciativa supone que las facultades de la Cofece y el IFT se reintegrarán a las secretarías de Estado. Sin embargo, la asignación de estas funciones a la Secretaría de Economía (SE) y a la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (SICT) no cuenta con precedentes claros, especialmente en lo que respecta a la regulación de la competencia económica. Así, la reasignación propuesta de funciones regulatorias a la SE y la SICT requiere una consideración cuidadosa para no comprometer la especialización y eficiencia alcanzadas en estas áreas críticas. En efecto:

- Si bien la prohibición de monopolios ha estado presente en el artículo 28 de la Constitución desde 1917, no fue hasta 1992, con la apertura comercial y la creación de la zona de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá, cuando se estableció un marco institucional que dotó de efectividad a esta disposición. Este cam-

¹⁶ La Comisión Federal de Competencia (Cofeco) y la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel).

bio subraya la importancia de una infraestructura especializada para la regulación de la competencia económica.¹⁷

- De manera similar, la regulación en telecomunicaciones y radiodifusión ha avanzado significativamente, adaptándose a la dinámica del sector. Aspectos como la regulación asimétrica para agentes preponderantes, que ahora son competencia del IFT, no habían sido previamente desarrollados por la secretaría correspondiente. Además, ciertas responsabilidades, como por ejemplo los derechos de las audiencias, podrían corresponder a otras secretarías como la de gobernación.
- La reforma constitucional de 2013 clarificó la división de responsabilidades entre la SICT, encargada de la política pública, y el IFT, responsable de la regulación y supervisión sectorial. Esta reorganización eliminó la duplicidad de funciones y optimizó la eficacia del marco normativo.¹⁸

Así, la iniciativa no trata simplemente de transferir las facultades de los OCA a las entidades existentes previas, sino que implica la creación de nuevas estructuras dentro de las secretarías existentes, con una mayor injerencia directa del Ejecutivo federal. La iniciativa carece de un análisis detallado de las implicaciones presupuestales, funcionales y jurídicas que conlleva, y se limita a eliminar las disposiciones consitucionales aplicables. Por lo tanto, resulta cuestionable la afirmación, presentada en la exposición de motivos, de que la reorganización propuesta garantizará una mayor eficiencia y ahorro de recursos públicos, tal como lo establece el artículo 134 de la Constitución. Es necesario un examen más profundo para evaluar la validez de estas afirmaciones y entender las repercusiones reales de la propuesta.

¹⁷ En efecto, el 24 de diciembre de 1992 se promulgó la primera ley en materia de competencia económica (Ley Federal de Competencia Económica), que desarrolla el marco sustantivo y adjetivo para la implementación de la política de competencia en México, asignando su vigilancia a un órgano creado específicamente para ello (Cofeco).

¹⁸ Respecto a la eliminación de la duplicidad de funciones con motivo de la reforma de 2013, véase OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre telecomunicaciones y radiodifusión en México 2017*, París, Éditions OCDE, disponible en: Estudio de la OCDE sobre telecomunicaciones y radiodifusión en México 2017 | es | OCDE | OECD

A. Cofece

Además de las razones generales que ya expusimos, la iniciativa presenta dos argumentos específicos para justificar desaparición de la Cofece. Primero, se critica la gestión de la Comisión por no lograr erradicar los monopolios, lo que sugiere una ineficacia en sus funciones de regulación y promoción de la competencia. Segundo, argumenta que la competencia que ha fomentado la Cofece es artificial, favoreciendo principalmente a las empresas privadas y perjudicando a las entidades públicas. A continuación, se consideran ambas críticas.

a) *Desempeño*. Para evaluar adecuadamente el desempeño de la Cofece, es insuficiente señalar simplemente que no ha eliminado todos los problemas de competencia en el país. De hecho, este supuesto parámetro objetivo es irreal, y no considera que la Comisión es la herramienta con la que cuenta el Estado para intervenir en la economía, favoreciendo el bienestar del consumidor. Una evaluación objetiva debería contrastar los objetivos institucionales con los resultados alcanzados. En su sitio web, la Cofece ofrece acceso a una variedad de documentos que facilitan esta evaluación, incluyendo sus planes estratégicos, informes de actividades y evaluaciones de desempeño. De acuerdo con la información pública disponible, entre julio de 1993 y junio de 2023, la Cofece ha gestionado 4,339 concentraciones; recibido 1,282 denuncias por conductas anticompetitivas; inició 355 investigaciones de oficio por prácticas anticompetitivas y 28 investigaciones para determinar las condiciones de competencia efectiva en los mercados. Además, ha publicado 36 estudios sobre las condiciones de competencia, contribuyendo a la promoción de una cultura de competencia.¹⁹

Por otro lado, las evaluaciones comparativas internacionales del desempeño de las autoridades de competencia reconocen a la Cofece como una de las líderes en Latinoamérica. Según el *ranking* más reciente de 2023, realizado por *Global Competition Review*, la Cofece obtuvo 3.5 estrellas de un total de cinco, lo que la califica como “buena”. Este reconocimiento se basa en su independencia y en el éxito obtenido en la aplicación de sanciones. Sin embargo, se identifica como un área de mejora la duración de sus investigaciones, aspecto que la Cofece debe mejorar en agilizar

¹⁹ Disponible en: <https://www.cofece.mx/publicaciones/documentos-de-planeacion-y-evaluacion/>

sus procesos sin comprometer la exhaustividad y el debido proceso en sus investigaciones.²⁰

Para poner en perspectiva los beneficios económicos que ha generado la Cofece, conforme a datos públicos, de 2013 a 2023 ésta ha generado beneficios por más de 36,195 millones de pesos, lo que representa 5.3 veces más que su presupuesto asignado. Tan sólo durante lo que va del sexenio, el beneficio generado asciende a 13,828 mdp, es decir, durante este periodo ha devuelto, en promedio, 7.5 millones diarios a la sociedad. Más aún, en 2022, la Cofece impuso multas por cerca de 5 mil mdp, casi ocho veces su presupuesto.

b) *Interés público.* La iniciativa parece malinterpretar el papel fundamental que la Cofece desempeña en la protección del interés público dentro del ámbito de la competencia económica. En el marco legal mexicano, la competencia económica es reconocida como un principio constitucional, que debe ser promovido en todos los sectores económicos, manteniendo al mismo tiempo la soberanía del Estado mexicano sobre la dirección general de la economía. La Constitución mexicana establece las directrices para la actuación tanto del sector público como del privado en este contexto. La Cofece, al cumplir con su mandato constitucional, debe distinguir claramente entre las funciones que las entidades públicas ejercen como autoridades reguladoras y garantes de derechos, y sus actividades como agentes económicos en el mercado, donde deben sujetarse a las mismas reglas de competencia que el resto de los participantes, asegurando así la neutralidad competitiva.²¹ Esta distinción es crucial para el mantenimiento de un entorno de mercado justo y competitivo, y cualquier confusión sobre este punto por parte de la iniciativa podría socavar la efectividad de cualquier autoridad de competencia en su misión de preservar la integridad del sistema económico mexicano.

La exposición de motivos de la iniciativa, al argumentar que la Cofece ha sido perjudicial para las empresas públicas, sugiere un propósito subyacente de reformar la estructura de la Cofece para influir en su proceso de toma de decisiones y comprometer su independencia técnica mediante la incorporación de criterios, controles y consideraciones políticos. Esta potencial reestructuración plantea la preocupación de que la indepen-

²⁰ Rating Enforcement - Global Competition Review, disponible en: <https://globalcompetitionreview.com/survey/rating-enforcement/2023>

²¹ Los casos más evidentes de esto son Pemex y la CFE.

dencia esencial para una autoridad de competencia efectiva podría verse socavada, permitiendo que consideraciones ajenas al bienestar del mercado y la competencia efectiva influyan en sus decisiones. Tal cambio en la dinámica de toma de decisiones podría tener implicaciones significativas, no sólo al fortalecer monopolios estatales en sectores estratégicos, como el energético y eléctrico, lo cual tendría repercusiones adversas en el desarrollo y la competitividad de otros sectores productivos del país, limitando la innovación y el crecimiento económico, sino también generando el uso de la política de competencia como medio de control público.

B. IFT

En su diagnóstico específico para el IFT, la exposición de motivos de la iniciativa critica la ineficacia de esta entidad en combatir los monopolios del sector de telecomunicaciones, y señala su considerable estructura orgánica y los elevados salarios de sus comisionados. Sin embargo, similar a lo observado con la Cofece, la iniciativa no proporciona elementos para justificar estas afirmaciones.

Es necesario abordar estos argumentos desde una perspectiva técnica, analizando la efectividad del IFT en su rol regulador y autoridad de competencia para los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.

a) *Desempeño*. El IFT ha mostrado un compromiso notable con la transparencia y rendición de cuentas, publicando hojas de ruta, reportes, estadísticas e informes que destacan su orientación estratégica y permiten comparar objetivos con resultados alcanzados. En particular, por lo que se refiere al combate de los monopolios, que es el aspecto que aborda la exposición de motivos, la iniciativa olvida que el IFT es también el órgano regulador en la materia, además de la autoridad de competencia en el sector. En ambos frentes la iniciativa carece de una evaluación y pasa por alto el análisis de los impactos de la regulación asimétrica impuesta por el IFT a los agentes preponderantes, una estrategia fundamental que remodeló la competencia en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.

Recientemente, el IFT compiló sus logros y desafíos en una publicación conmemorativa de su décimo aniversario, revelando avances importantes. Por ejemplo, la participación de mercado del agente económico preponderante en la telefonía fija se redujo del 70% en 2013 al 40% en

2023. Similarmente, en banda ancha fija, el grado de concentración de mercado disminuyó en un 53% en el mismo periodo. En el mercado móvil, la participación del agente preponderante en servicios de prepago descendió del 70% al 60%. Estos datos demuestran que aunque persisten desafíos para asegurar una competencia efectiva, el enfoque regulatorio del IFT se ha traducido en disminución de la concentración.²²

Más allá de los índices de concentración, la intervención del IFT en la regulación ha generado beneficios tangibles para los consumidores, como la disminución de costos y la mejora del acceso a servicios. Específicamente, el uso de internet está hoy al servicio de 93 millones de individuos en el país, superando el 78% de la población de seis años en adelante. Además, la telefonía móvil tiene 94 millones de usuarios, lo que representa alrededor del 79% de la población total, y más de 34 millones de hogares poseen al menos un televisor, cubriendo más del 90% de todas las viviendas.²³

b) *Estructura orgánica*. La estructura organizacional del IFT está específicamente diseñada para cumplir con sus amplias obligaciones constitucionales y legales en los ámbitos de las telecomunicaciones y la radiodifusión. Esta incluye, entre otras responsabilidades, la regulación de la competencia económica, la administración de concesiones y su seguimiento, la protección de los derechos de los usuarios y la promoción de su educación digital, así como la supervisión del uso del espectro radioeléctrico y la regulación de las redes de telecomunicaciones.

El diseño organizacional del IFT se justifica por la necesidad de centralizar las funciones previamente repartidas entre la SCT, la Cofetel y la Cofeco, lo que le permite abordar de forma integral los retos del sector. Por tanto, su estructura no es directamente comparable con la de entidades con un único propósito o con otros reguladores sectoriales.

En el contexto de la iniciativa, lo que es técnicamente sería relevante es determinar la presencia o ausencia de funciones duplicadas. La reforma constitucional de 2013 abordó este aspecto, eliminó redundancias en relación con la SCT y reasignó facultades para crear un regulador integral e independiente. Por lo tanto, transferir todas las competencias del IFT a la SICT no sería la medida más eficaz para consolidar funciones ni la más

²² IFT, *10 años de regulación y de competencia en las telecomunicaciones y radiodifusión con beneficio social*, disponible en: <https://centrodeestudios.ift.org.mx/admin/files/estudios/1709170346.pdf>

²³ Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH), 2022, *inegi.org.mx*.

eficiente al diluir su independencia técnica y de gestión. Si se pretende preservar la independencia técnica y optimizar las funciones regulatorias, se podría considerar la reincorporación de las funciones de autoridad en competencia en un ente defensor de la competencia que abarque todos los sectores y estableciendo marcos de colaboración que superen los desafíos inherentes de coordinación institucional.

c) *Salarios*. Durante este gobierno ha surgido una polémica respecto a los salarios que deben recibir los funcionarios del IFT. En 2018, se promulgó la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, que estableció que ningún servidor público puede ganar más que el presidente de la República. No obstante los criterios para integrar el salario del presidente, el artículo 127 de la Constitución permite excepciones para salarios más altos en casos de trabajo técnico especializado.

Ante esta situación, el IFT interpuso una controversia constitucional contra ciertos aspectos de la ley, argumentando que se infringía su autonomía.²⁴ El IFT, siendo un órgano autónomo con personal altamente especializado que desempeña funciones técnicas, sostiene que cumple con los criterios del artículo 127 constitucional para el nivel de los salarios que mantiene. La Suprema Corte de Justicia de la Nación otorgó al IFT la suspensión provisional solicitada. Esta situación ha sido una fuente de fricción entre el Ejecutivo y el IFT.

Si bien es importante el uso eficiente de los recursos públicos, este criterio debe considerar el pago de salarios que correspondan a la preparación y a la formación técnica de los funcionarios y la retención de talento para alcanzar los fines propuestos por la regulación. Por eso el propio texto constitucional lo reconoce. En todo caso, otra manera de optimizar el presupuesto podría ser reducir el número de comisionados de siete a cinco.

2. Implicaciones

La extinción de la Cofece y el IFT, y la transferencia de sus funciones a la SE y a la SICT, respectivamente, tendría implicaciones significativas en el sector económico en general, y en el de las telecomunicaciones en particular.

²⁴ Controversia constitucional 81/2021.

En primer lugar, se suprimiría la obligación de emitir resoluciones de manera independiente, eliminando también las disposiciones que garantizaban su autonomía operativa. Este cambio busca alinear las decisiones técnicas y administrativas con las políticas públicas del gobierno en turno, lo que podría comprometer la imparcialidad en su aplicación y favorecer la organización de mercados según los intereses económicos prevalecientes, generando riesgos de incoherencia a lo largo del tiempo.

En segundo lugar, desaparecería el procedimiento actual de selección y sucesión de los comisionados, que asegura la competencia técnica de los responsables de tomar decisiones mediante un proceso abierto. Dicho sistema ofrecía estabilidad en el cargo, salvo en casos de faltas graves, permitiendo así una actuación basada en criterios técnicos independientes. Además, el reemplazo escalonado de los comisionados aseguraba la continuidad del conocimiento institucional mientras se renovaba con nuevos expertos que contribuyen a la innovación regulatoria. Este mecanismo de selección implicaba la cooperación entre diversas ramas del gobierno, incluyendo al Poder Ejecutivo y al Senado.

En tercer lugar, desaparecería el mandato de contar con una autoridad investigadora autónoma en los órganos de competencia. Esta disposición constitucional surgió de la exigencia legítima de garantizar un proceso legal justo en los procedimientos de competencia.

En el sector de telecomunicaciones, la iniciativa presenta una propuesta favorable que contempla que las leyes definirán las medidas de coordinación entre autoridades de los tres ámbitos de gobierno. El objetivo es unificar los procedimientos administrativos para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones y radiodifusión en México, facilitando así su expansión y mejorando la cobertura de servicios esenciales para la población.

Asimismo, y también de manera positiva, la iniciativa eleva el establecimiento y mantenimiento del Sistema Nacional de Información de la Infraestructura (SNII) a nivel constitucional. El SNII opera ya en la actualidad; y fue creado por el Pleno del IFT, y se fundamenta en la necesidad de superar las barreras económicas, administrativas y operativas para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones o radiodifusión.²⁵

²⁵ Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba y emite los Lineamientos para para la entrega, inscripción y consulta de información para

El SNII se diseñó como una base de datos nacional georreferenciada que recoge información sobre infraestructura activa y medios de transmisión, infraestructura pasiva, derechos de vía y sitios públicos y privados, con el objetivo de promover la compartición de infraestructura y reducir costos de despliegue y desarrollo de redes.

La iniciativa subestima la complejidad institucional y la especialización requerida para el adecuado desempeño de las funciones que actualmente llevan a cabo la Cofece y el IFT. Estos organismos no sólo regulan y promueven la competencia y las telecomunicaciones, sino que también supervisan aspectos críticos, como el uso y explotación del espectro radioeléctrico y la infraestructura de telecomunicaciones, entre otros. Por lo tanto, replicar eficazmente estas funciones dentro de las secretarías podría requerir una reestructuración significativa y una inversión que podría compensar cualquier ahorro presupuestal previsto.

En resumen, aunque la iniciativa busca optimizar recursos y simplificar la estructura gubernamental, las implicaciones prácticas y los potenciales ahorros presupuestales son complejos y podrían no ser tan significativos como se anticipa, especialmente considerando la necesidad de mantener o replicar las capacidades técnicas y regulatorias de los organismos que se propone extinguir.

3. *Compatibilidad con el T-MEC*

Finalmente, la preocupación respecto de la compatibilidad de la iniciativa con los compromisos internacionales de México bajo el T-MEC, especialmente en lo que respecta a la Cofece y el IFT, es válida, y merece una revisión cuidadosa.

La iniciativa afirma que no se transgrede el T-MEC, porque se sigue garantizando la competencia y se mantiene la regulación asimétrica. Sin embargo, esta afirmación podría subestimar la complejidad de los principios y obligaciones bajo el tratado.

El T-MEC, en su capítulo 21, si bien no prescribe un diseño institucional específico para las políticas de competencia, sí exige la existencia

la conformación del Sistema Nacional de Información de Infraestructura, publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 28 de octubre de 2019; así como el Acuerdo modifica diversas disposiciones de esos Lineamientos, publicados en el *DOF* el pasado 28 de febrero de 2024.

de autoridades competentes que aseguren procesos equitativos y el debido proceso legal. Esto implica que, más allá de la estructura que adopte cada país, debe existir una autoridad imparcial y efectiva en materia de competencia. La independencia y la imparcialidad en la toma de decisiones son esenciales para garantizar el cumplimiento de estas obligaciones.

En relación con las empresas propiedad del Estado y los monopolios, el capítulo 22 del T-MEC busca asegurar la neutralidad competitiva, evitando que estas entidades tengan ventajas indebidas en el mercado. La independencia de las autoridades de competencia es crucial para supervisar y regular estas entidades y prevenir conductas anticompetitivas que podrían infringir las disposiciones del tratado.

Específicamente en el sector de telecomunicaciones, el capítulo 18 del T-MEC enfatiza la necesidad de que el organismo regulador sea independiente y no esté subordinado a ningún proveedor de servicios de telecomunicaciones. La imparcialidad en las decisiones regulatorias es un requisito claro, y la estructura del IFT fue presentada durante las negociaciones del T-MEC como un ejemplo de cumplimiento de esta independencia (véase la nota al pie 14 del capítulo 18). La participación del gobierno en el sector por medio de entidades como ALTAN y la CFE Telecom, y la posible absorción de las funciones del IFT por una secretaría de Estado plantean interrogantes sobre la continuidad de esta independencia e imparcialidad, lo que podría contravenir las disposiciones del tratado.

En resumen, aunque la iniciativa afirma mantener la competencia y la regulación asimétrica, es fundamental considerar detenidamente cómo se preservarán la independencia y la imparcialidad de las autoridades en el nuevo diseño institucional, para asegurar el cumplimiento de los compromisos de México bajo el T-MEC. La discusión sobre este tema debería abordar no sólo la estructura organizativa, sino también las garantías procesales y sustantivas necesarias para mantener la confianza en el sistema de competencia y regulación del país.

III. EL INAI

El INAI es probablemente el organismo que, de manera injustificada, ha sido objeto de mayor número de críticas por parte del presidente López Obrador, en particular durante sus “mañaneras”. Como se verá, la ini-

ciativa es extraordinariamente escueta respecto del reacondo de la facultades del INAI en la organización administrativa que se deriva de las reformas. Esto no sorprende, por dos razones.

Primero, porque persiste una visión muy simplificada de sus funciones, que se limita a la resolución de los recursos de revisión. En realidad, éstos son sólo una parte de otras muchas funciones que tiene el Instituto, que implican un alto grado de especialización y suponen un entramado institucional y organizacional muy complejo que da soporte al ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales.

La segunda razón es que, luego de una lectura cuidadosa de la iniciativa, parece que en el caso del INAI y de todos los órganos garantes de las entidades federativas, el propósito es desaparecerlos y desmontar el sistema nacional de transparencia, sin importar demasiado lo que sigue. Los silencios de la iniciativa son elocuentes.

1. *Antecedentes*

El INAI tuvo su origen en el Instituto Federal de Acceso a la Información, que nació con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información en 2002. Obtuvo la autonomía constitucional plena en 2014, con tres mandatos constitucionales: el diseño e implementación de la política de transparencia entendida como la generación de información gubernamental destinada a los ciudadanos; la garantía del derecho de acceso a la información y el de protección de datos personales, este último tanto respecto de los datos en posesión de entidades gubernamentales (competencia compartida con los órganos garantes estatales) como respecto de los particulares, y una función de enorme importancia económica, que es la regulación de la generación, administración y uso de la información pública, así como la privacidad y la recopilación, uso y tratamiento de los datos personales.

2. *Motivación y contenido*

La iniciativa descalifica el trabajo del INAI en un párrafo. Así, afirma que

pese a la promesa de que el INAI garantizaría mayor transparencia en el gasto público y abriría al escrutinio ciudadano los actos del gobierno, en la práctica ha sido una institución onerosa, con una estructura burocrática obesa, que no ha garantizado el acceso a la información y solapado la corrupción, e incluso la ha encubierto cuando involucra su condicionados.²⁶

No aporta nada más. Al respecto, cabe señalar que pocas políticas públicas han sido evaluadas y dado tanto seguimiento como a la transparencia y el acceso a la información. Existen múltiples estudios e investigaciones, métricas e indicadores que muestran con claridad que aunque hay muchas ventanas de oportunidad, el balance luego de más de veinte años de actividad es positivo.²⁷ Por eso resulta cuestionable la afirmación de que el INAI no ha garantizado el acceso a la información. Todo lo contrario. Su labor ha permitido construir un entramado institucional en todo el país, que aunque con asimetrías, garantiza el ejercicio de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales. En muchas ocasiones el único modo de tener acceso a información respecto de ciertos temas sensibles para el gobierno es por medio de solicitudes de acceso a la información.

La iniciativa modifica diversos artículos constitucionales que se refieren al INAI. Así, se derogan simple y llanamente doce párrafos del artículo 6o., apartado A, que daban vida y regulaban las funciones e integración del INAI. También se derogan las referencias al INAI o a sus comisionados que se encontraban en los artículos 76, fracción XII (facultad del Senado para designar a los comisionados), 89, fracción

²⁶ Iniciativa, p. 12.

²⁷ En un balance reciente se afirma: “La cantidad y calidad de la información pública disponible es significativamente mayor a la que existía a principios del siglo XX. A pesar de que persisten y se renuevan las resistencias a la transparencia, hoy existen mucho mayor conciencia entre los servidores públicos que la información es un bien público y no un coto propio secreto administrativo. El uso del acceso a la información es parte de rutina periodística para hacer reportajes y notas de investigación. Existen procedimientos e instituciones bien establecidas que permiten el procesamiento de solicitud de acceso en los diferentes niveles de gobierno del país. También, al lado de las mediciones académicas y de las organizaciones de la asociación civil, existe un censo del INEGI en la materia que genera estadística oficial”. Cejudo, Guillermo y Lopez Ayllón, Sergio, “La evolución de la autonomía en la garantía del derecho de acceso a la información y sus efectos en el desempeño institucional”, en Peschard, Jacqueline (coord.), *La ruta crítica para el rescate de la transparencia*, México, UNAM, 2023, p. 19.

XIX (facultad del presidente para vetar los nombramientos de comisionados), 105-II-H (facultad del INAI y de los órganos garantes estatales para presentar acciones de inconstitucionalidad), y 113-I (elimina al INAI del Sistema Nacional Anticorrupción).

La reforma no se limita a desaparecer al INAI, sino que alcanza también a los órganos garantes estatales, pues se reforma el artículo 116 para establecer que la competencia en materia de acceso a la información y protección de datos personales será ejercida por “los órganos encargados de la contraloría u homólogos de los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y demás sujetos obligados”.

A diferencia de lo que sucede en la Cofece y el IFT, en el ámbito federal la iniciativa no es explícita en dónde recaen las competencias del INAI. Se limita a establecer una vaga referencia a que las

leyes en la materia determinaran las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de estos derechos [los de acceso a la información y protección de datos personales] y las competencias de las autoridades de control interno y vigilancia u homólogos en el ámbito federal y local para conocer los procedimientos de revisión contra actos de los sujetos obligados.²⁸

84

Esto quiere decir que, por un lado, se responsabiliza directamente a cada sujeto obligado a “promover, respetar, proteger y garantizar” los dos derechos, y por el otro a las secretarías de la Función Pública y los órganos internos de control, a resolver los recursos que se presenten en ambas materias. Sobre todas las demás funciones del INAI la iniciativa no dice nada.

Otras modificaciones que vale la pena destacar son que la competencia en materia de acceso a la información y protección de datos personales de los partidos políticos se transfieren al “Instituto Nacional de Elecciones y Consultas”,²⁹ y en materia de sindicatos, a las autoridades laborales, y respecto de los recursos a los tribunales federales de conciliación y arbitraje.

Todo lo anterior es enormemente problemático, por las razones que expondremos a continuación.

²⁸ Artículo 6o., sección A, fracción VIII, reformada.

²⁹ Por cierto, este órgano se menciona en la iniciativa de reforma electoral, pero aún no ha sido creado.

3. *Implicaciones*

La autonomía constitucional del INAI de 2014 fue el resultado de un largo proceso de evolución institucional. Mediante ella, obtuvo una competencia constitucional, que incluye a todos los poderes federales (salvo asuntos jurisdiccionales de la SCJN), a los OCA, los partidos políticos, los fondos y fideicomisos públicos, y cualquier persona física, moral o sindicato que ejerza recursos públicos. Además, puede revisar, bajo ciertas hipótesis, las decisiones de los órganos garantes estatales, y está legitimado para interponer acciones y controversias constitucionales y encabeza el sistema nacional de transparencia. Es decir, se había creado todo un sistema que permitía garantizar y, en cierta medida, homogenizar la regulación y la interpretación del derecho de acceso a información en todo el país.

Así, las diversas facultades del INAI, que no se limitaban a resolver los recursos de revisión de acceso a la información, sino que incluía la regulación, divulgación y administración de la información gubernamental, así como su promoción y garantía, se van a diluir en varias instancias.

En otras palabras, la reforma supone que el Congreso deberá expedir necesariamente una nueva ley general de acceso a la información en donde, probablemente, muchas de las facultades, ahora concentradas en el INAI y en su función como órgano garante nacional de última instancia se transfieran necesariamente de manera fragmentada a la Secretaría de la Función Pública y en sus instancias equivalentes en cada uno de los poderes, los OCA y las entidades federativas. Volveremos, en el mejor de los escenarios, a una situación similar a la de 2002, pero sin la existencia de un órgano garante independiente. Eso quiere decir, en los hechos, la desaparición práctica del derecho de acceso a la información y del sistema nacional de transparencia.

La competencia del INAI en materia de protección de datos personales es básicamente desconocida en términos de la iniciativa. Los pocos elementos que se ofrecen hacen suponer que cuando se trata de datos personales en materia de sujetos obligados, ésta regresa a cada sujeto obligado. Eventualmente existiría una instancia federal o estatal que podría resolver los recursos en materia de derechos ARCO, pero su configuración queda muy difusa en la iniciativa.

Respecto a la dimensión de datos personales en materia de particulares, el silencio constitucional genera una enorme incertidumbre, pues se olvida que en esta materia el INAI es un regulador federal. La iniciativa se limita a establecer que la ley a que se refiere el artículo 90 (sic)³⁰ de la Constitución determinará la “competencia para conocer los procedimientos relativos a su protección, verificación e imposición de sanciones”.³¹

Lo anterior es muy grave, pues esta materia tiene una enorme importancia económica y social. Dejar en un limbo esta competencia del INAI resulta francamente irresponsable y muestra un desconocimiento enorme de quienes redactaron la iniciativa.

En suma, la desaparición de INAI y de los órganos garantes, y el hecho de que tanto Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados deberá legislar nuevamente en esta materia en un plazo de noventa días naturales (artículos segundo y cuarto transitorio de la iniciativa) necesariamente segmentando una competencia única en muchas unidades administrativas federales y estatales presenta un panorama muy oscuro para estos derechos, o probable lenta dilución. Muchos años de evolución institucional echados a la basura.

IV. LOS ÓRGANOS REGULADORES COORDINADOS EN MATERIA DE ENERGÍA

La CRE y la CNH fueron creadas inicialmente como órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría del ramo de energía en 1995³² y 2009,³³ respectivamente. Sólo hasta 2013 fueron incorporados al texto constitucional, como parte del mucho más amplio conjunto de reformas incorporadas en el decreto que reformó los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, y que agregó veintiun disposiciones transitorias en materia de energía (en lo sucesivo, Reforma constitucional de

³⁰ Debería decir artículo 73, fracción XXIX-O.

³¹ Artículo 6o., sección A, fracción II, reformado.

³² Decreto por el que se expide la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, publicada en el *DOF* del 31 de octubre de 1995.

³³ Decreto por el que se expide la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, publicada en el *DOF* del 28 de noviembre de 2008.

2013).³⁴ En dicha reforma se denominó a la CRE y a la CNE “órganos reguladores coordinados en materia energética”.³⁵ En agosto de 2014 se expidió la legislación implementadora de la Reforma constitucional de 2013, incluyendo una nueva Ley de Órganos Reguladores Coordinados (en lo sucesivo, LORC).³⁶

Un primer intento de desaparecer a la CRE y a la CNH tuvo lugar el 1o. de octubre de 2021, cuando el presidente Andrés Manuel López Obrador envió su primera iniciativa para reformar la Constitución en materia de energía. Esta iniciativa planteaba reformar los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, e incorporaba nueve disposiciones transitorias (en lo sucesivo la Iniciativa de Reforma Constitucional Energética de 2021).³⁷ Entre otros aspectos de esta amplia iniciativa se eliminaba la referencia en el párrafo octavo del artículo 28 constitucional, a la CRE y a la CNH, se disponía expresamente la supresión de la CRE y la CNH, transfiriéndose en lo conducente sus atribuciones y estructura a la Secretaría de Energía (Sener), y se otorgaban expresamente varias facultades de la CRE a la Comisión Federal de Electricidad (en lo sucesivo CFE).³⁸

³⁴ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, *DOF*, 20 de diciembre de 2013 (en lo sucesivo, Reforma constitucional de 2013).

³⁵ Sobre la incorporación de los órganos reguladores coordinados como parte de la reforma constitucional en materia de energía de 2013 véase Hernández Ochoa, César Emiliano, “La nueva Constitución energética mexicana y su implementación”, en Esquivel, Gerardo; Ibarra Palafox, Francisco, y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Cien ensayos para el Centenario*, t. 2. *Estudios jurídicos*, México, UNAM-Senado de la República, 2017, pp. 252-254 (donde señaló las similitudes y diferencias de éstos “órganos reguladores coordinados”, respecto de otros “órganos constitucionales autónomos” como la Comisión Federal de Competencia o el Instituto Federal de Telecomunicaciones).

³⁶ Ley de Órganos Reguladores Coordinados, *DOF*, 11 de agosto de 2014. Antes de su incorporación al texto constitucional en 2013 una figura similar a la del órgano regulador coordinado (aunque no con ese nombre) había sido propuesta para su adopción por Alejandro Faya Rodríguez en su libro *Fortalecer a los reguladores. Cambiando las reglas del juego en México*, México, CIDAC/Red Mexicana de Competencia y Regulación, 2010, 196 pp. (el autor sugería crear una nueva figura de órgano regulador que fuera parte de la APF, como los órganos desconcentrados, pero con fundamento constitucional sólido que le permitiera ser eficaz en sus actuaciones).

³⁷ López Obrador, Andrés Manuel, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética, 1 de octubre de 2021 (en lo sucesivo Iniciativa de Reforma Constitucional Energética de 2021).

³⁸ Iniciativa de Reforma Constitucional Energética de 2021, propuestas de nuevo párrafo Octavo del artículo 28 constitucional, y transitorios tercero y cuarto.

Dicha iniciativa fue votada y rechazada por la Cámara de Diputados el 17 de abril de 2022.³⁹

La iniciativa que comentamos es el segundo intento de suprimir a los órganos reguladores coordinados. En los siguientes apartados revisaremos las cuestiones relacionadas con la CRE y la CNH, el contexto en que se presenta dicha iniciativa, los motivos argumentados para proponer esas reformas, el contenido y efectos jurídicos de esas reformas sobre el sistema institucional y normativo de la energía en México, así como ventajas, desventajas e implicaciones de las reformas planteadas.

1. Contexto y motivación

La eliminación de la CRE y de la CNH se presentan en el contexto de una administración que desde su inicio tuvo una relación contenciosa con los OCA en general (incluyendo su variante energética mexicana de órganos reguladores coordinados), y con la CRE en particular. A pesar de que los comisionados, incluyendo a los que presidían ambos órganos, tenían nombramientos que vencían varios años después del inicio de la nueva administración, a petición de las nuevas autoridades varios renunciaron en los primeros años de la administración. Las vacantes de los comisionados salientes fueron cubiertas por personas designadas a propuesta del titular del Ejecutivo, si bien en algunos casos las propuestas iniciales no obtuvieron los votos mínimos para su ratificación en el Senado, y fueron abandonadas. Para 2024, todos los integrantes de los órganos de gobierno de la CRE y de la CNH han sido designados por el actual titular del Ejecutivo.⁴⁰

³⁹ “El domingo, 17 de abril, se llevó a cabo una sesión presencial en la Cámara de Diputados en la que se discutió el dictamen de reforma eléctrica. Con 275 votos a favor, 223 en contra y 0 abstenciones, la propuesta que reforma los artículos 4, 25, 27 y 28 de la Constitución Política no alcanzó la mayoría calificada de dos terceras partes de los legisladores para que fuera aprobada”. Redacción *El Economista*, “Cronología de la reforma energética en materia eléctrica de 2022”, *El Economista*, 25 de mayo de 2022. Disponible en línea en <https://www.economista.com.mx/political/Cronologia-de-la-reforma-energetica-en-materia-electrica-de-2022-20220525-0075.html>.

⁴⁰ Véase por ejemplo, Staff, “4 nuevos comisionados en la CRE, el sello de AMLO”, *Energía Hoy*, 3 de junio de 2019. Disponible en línea en <https://energiaboy.com/2019/06/03/24769/>. También comunicado CRE, “La Comisión Reguladora de Energía anuncia el nombramiento del comisionado presidente”, 17 de octubre de 2019, <https://www.gob.mx/cre/prensa/salla-comision-reguladora-de-energia-anuncia-el-nombramiento-del-comisionado-presidente>

En la exposición de motivos de la iniciativa no se expresan razones específicas para desaparecer a la CRE y a la CNH, sino que son razones genéricas aplicables a la eliminación de todos los entes incorporados en dicha iniciativa, es decir “transversalizar la política de austeridad republicana” y evitar “presupuestos en los que ha existido un dispendio de recursos”.⁴¹

Vale la pena señalar que respecto de los supuestos incrementos presupuestales de estos organismos, los datos citados en la iniciativa desmienten la afirmación de que su presupuesto es creciente, pues la tabla incorporada registra para ambas instituciones una reducción presupuestal entre ambos años.⁴² Por otra parte, resulta intelectualmente pobre el argumento, toda vez que se destaca el costo presupuestal de cada organismo, pero no consideran los beneficios que arroja su operación.

2. Contenido

La iniciativa sustituiría el párrafo octavo del artículo 28 constitucional por otro nuevo. Al hacerlo, se eliminarían las referencias que el texto constitucional vigente hace tanto a la CRE, como a la CNH, y a su carácter de “órganos reguladores coordinados”.⁴³ En el nuevo texto que se sustituiría se transfieren las atribuciones regulatorias de la CRE y la CNH a la Sener. En particular el nuevo párrafo octavo del artículo 28 constitucional señalaría que “El Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la dependencia encargada de conducir y supervisar la política energética del país, contará con atribuciones para llevar a cabo la regulación técnica y económica, así como la facultad sancionadora en materia energética y de hidrocarburos, en los términos que determine la ley”.⁴⁴

⁴¹ Iniciativa, p. 15.

⁴² Iniciativa, p. 17, que refiere que en 2018 la CNH tenía un presupuesto de 296 millones de pesos, mientras que en 2024 será de 247 millones; la CRE, por su parte, pasó de 346 millones en 2018 a 285 millones en 2024. La reducción presupuestal es mayor, ya que se trata de cifras en pesos corrientes no ajustadas para considerar la inflación del periodo.

⁴³ El texto vigente del artículo 28, párrafo octavo de la Constitución, señala: “El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la Ley”.

⁴⁴ Iniciativa, p. 61.

La iniciativa también deroga o suprime los textos constitucionales que establecen las facultades del titular del Ejecutivo y del Senado de la República relativas a nombramiento, ratificación y objeción aplicables a los comisionados de la CRE y de la CNH.⁴⁵ Lo anterior es una consecuencia lógica de la eliminación de la CNH y de la CRE, toda vez que el órgano de gobierno de dichos órganos reguladores coordinados está integrado por varios comisionados (uno de ellos comisionado presidente), que son actualmente designados a partir de un mecanismo constitucional donde el presidente de la República propone ternas al Senado y ese decide y nombra, u objeta sujeto a tiempos y mayorías reglados.

Las disposiciones transitorias de la iniciativa dan un plazo de noventa días al Congreso de la Unión para hacer las adecuaciones legales correspondientes y emitir los decretos de extinción correspondientes,⁴⁶ disponen que una vez que entre en vigor la legislación implementadora “se entenderán extintos los entes públicos” a que se refiere la iniciativa,⁴⁷ fecha en la que también concluirá la vigencia de los nombramientos de los comisionados de la CRE y de la CNH,⁴⁸ y derogan todas las disposiciones opuestas a la iniciativa.⁴⁹

3. *Implicaciones*

De llevarse a cabo, las reformas propuestas en la iniciativa tendrían dos implicaciones fundamentales para el sector energía. En ambos casos se trata de cambios en el espíritu de las normas que guía las instituciones del sector. Por una parte se eliminarían las diferentes normas constitucionales que buscaban dar garantías de autonomía técnica y presupuestal a la función reguladora de la energía. El espíritu jurídico que guiaba la Reforma Constitucional de 2013 era diametralmente opuesto, en sus transitorios se incorporaban textos que señalaban que el presupuesto de la CRE y de la CNH debería ser tal “que les permita cumplir con sus

⁴⁵ Véase reformas propuestas a artículos 76, fr. II (facultad de ratificación del Senado), 78, fr. VI (facultades de la Comisión Permanente del Congreso), 89, fr. XIX (facultades del presidente), de la Iniciativa, pp. 66 y 67.

⁴⁶ Iniciativa, transitorio segundo, p. 71.

⁴⁷ Iniciativa, transitorio quinto, p. 72.

⁴⁸ Iniciativa, transitorio sexto, p. 72.

⁴⁹ Iniciativa, transitorio octavo, p. 73.

atribuciones” o asignarse “con el fin de que éstas puedan llevar a cabo su cometido”.⁵⁰

En segundo lugar, se fusionarían bajo la responsabilidad del mismo ente gubernamental (Sener) atribuciones de política energética y de regulación energética. En la Reforma Constitucional de 2013 el objetivo había sido justamente el opuesto, separar ambos tipos de atribuciones entre una dependencia que fija la política pública (Sener), y los organismos que regulan la energía (CRE y CNH). Lo anterior, con el propósito de evitar la politización de la regulación y los conflictos de interés inherentes en juntar estos dos tipos de función pública. En adición al problema de conflicto de interés, podrían presentarse conflictos jurídicos de carácter técnico entre lo dispuesto en la iniciativa y la Iniciativa de Reforma Energética de 2024, ambas del presidente López Obrador. Lo anterior, toda vez que en la primera se pretende atribuir a la Sener la conducción de la política y la regulación energética, y en la segunda se busca atribuir a una empresa pública del Estado que se establezca la planeación y el control del sistema eléctrico nacional (funciones ambas que implican política pública y regulación).⁵¹

De ser aprobada en su parte relativa a los órganos reguladores coordinados en materia energética, la iniciativa traería como consecuencia una mayor dificultad para que la APF lleve a cabo las tareas regulatorias, que por su alto grado de especialización y por el elevado número de participantes requieren la asignación de recursos presupuestales a los entes reguladores que les permitan cumplir adecuadamente con sus atribuciones.

La iniciativa también traería como consecuencia necesaria una mayor politización de la función regulatoria, por la fusión de las atribuciones regulatorias dentro de la misma dependencia encargada de conducir la política pública, y por el hecho de que los funcionarios encargados de la política pública y la regulación ya no tendrían garantías de estabilidad en sus encargos, ni sus nombramientos serían el resultado de consensos entre fuerzas políticas, ni estarían obligados a participar en deliberaciones

⁵⁰ Transitorio décimo segundo, párrafos primero y cuarto, Reforma Constitucional de 2013.

⁵¹ La redacción propuesta para el artículo 28, párr. cuarto, constitucional en la Iniciativa de Reforma Energética de 2024 (p. 13) indica que las facultades de planeación y de control del sistema eléctrico nacional se pondrán a cargo de una misma y nueva “empresa pública del Estado que se establezca”.

técnicas colegiadas para adoptar sus principales decisiones. La seguridad jurídica de los particulares que participan en los mercados energéticos y en contratos de exploración y extracción de hidrocarburos se vería afectada por esa politización de las funciones regulatorias en materia energética.

Cabe señalar que, como señalamos al principio al referir el contexto de la iniciativa, no obstante que personas designadas por la actual administración integran y dirigen actualmente ambos órganos reguladores coordinados, la subsistencia de la CRE y la CNH sigue imponiendo límites a la politización de la regulación energética, toda vez que la operación de dichos órganos reguladores sigue sujeta a principios y normas constitucionales y legales que continuarían vigentes en ausencia de las reformas que propone la iniciativa.

V. LA POLÍTICA SOCIAL Y EL CONEVAL

El Coneval es un organismo público descentralizado con autonomía técnica y de gestión, creado por la Ley General de Desarrollo Social, con un mandato doble: normar y coordinar la evaluación de políticas y programas de desarrollo social y establecer los lineamientos y criterios para la medición de la pobreza, así como ejecutar la medición de manera bianual para los ámbitos nacional y estatal y cada cinco años para el municipal.

En su diseño institucional, las decisiones técnicas centrales están en manos de una comisión ejecutiva compuesta por seis investigadores académicos y un secretario técnico. Dichos investigadores están en instituciones de educación superior, que son seleccionadas por la Comisión Nacional de Desarrollo Social (compuesta por funcionarios federales, estatales y municipales, así como por legisladores) para tomar las decisiones técnicas, lo que vuelve real la autonomía técnica definida en la ley. Además, ellos forman parte (y son mayoría) en el órgano de gobierno del Consejo. Administrativamente, el Consejo está sectorizado en la Secretaría de Bienestar y el secretario ejecutivo es nombrado por el presidente de la República.

Desde 2014, su estatus jurídico está en una transición inacabada. Como parte de una serie de reformas a la Constitución, se le otorgó autonomía constitucional, lo que habría significado su separación del Ejecutivo federal y la modificación de su diseño institucional, incluido el

modo de nombramiento de sus integrantes y su perfil (pues se volverían funcionarios de tiempo completo, designados por la Cámara de Diputados). Esta reforma, sin embargo, no ha entrado en vigor, pues requiere la emisión de la ley secundaria, que no ha ocurrido. Por tanto, el Coneval sigue funcionando conforme al diseño original, aprobado por unanimidad, en la Ley General de Desarrollo Social.

La iniciativa propone desaparecer el Coneval, y que la medición de la pobreza sea realizada por el INEGI. La justificación es doble: la desvinculación de los órganos autónomos de la APF y la duplicidad de funciones. En efecto, por un lado, se incluye al Coneval en el paquete de órganos constitucionalmente autónomos creados, según esa iniciativa, en el periodo neoliberal, y que se propone regresar las funciones otorgadas a esos órganos a las dependencias del Ejecutivo federal. Por otro, se alega una duplicidad de funciones entre el Coneval y el INEGI. Especialmente, lo que se argumenta es que,

si bien las actividades del CONEVAL en la medición de la pobreza y la evaluación de las políticas públicas de desarrollo social han sido importantes, existe una duplicidad de funciones con las acciones que actualmente realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) por lo que su coexistencia y su desvinculación funcional no se justifica respecto de sus objetivos; en consecuencia, se plantea su fusión con el INEGI, a fin de maximizar su potencial.

Ambas premisas parten de cuatro supuestos equivocados:

1. *El Coneval no es aún un órgano constitucional autónomo.* La propia iniciativa no lo incluye en la lista de órganos constitucionales autónomos creados desde 1990 (p. 10).
2. *El Coneval no está desvinculado de la APF:* su secretario ejecutivo es designado por el presidente de la República, está sectorizado a la Secretaría de Bienestar, de quien depende presupuestalmente, y está sujeto a mismos controles de las secretarías de Hacienda y de Función Pública que el resto de la administración pública federal. Su autonomía, por la composición de su órgano directivo, es técnica, lo que le ha permitido cumplir sus funciones, interactuar regularmente con las dependencias del sector y con gobiernos estatales y municipales. Su trabajo es, de hecho, reconocido por la

propia iniciativa (y por otras iniciativas de este paquete que utilizan los datos del Coneval para ofrecer evidencia sobre el estado de los derechos sociales y la pobreza).

3. *De desaparecer el Coneval, como se propone, no ocurriría un “regreso de funciones” al Ejecutivo federal, sino lo contrario: lo que ahora se realiza, con autonomía técnica, desde un órgano descentralizado del Ejecutivo, sería trasladado a un órgano constitucional autónomo.*
4. *No existe duplicidad de funciones entre el INEGI y el Coneval, por dos razones:*
 - a. La medición de la pobreza supone tres tareas especializadas: a) normar los criterios para la medición y establecer indicadores, b) levantar la información que permitirá realizar la medición, y c) realizar las estimaciones para la medición nacional, de entidades federativas y municipal. El Coneval está a cargo de la primera, que ha requerido actualizaciones conforme se actualiza el marco normativo (por ejemplo, cuando se reconoce la educación inicial como educación obligatoria, o se modifica el modelo de prestación de salud para personas sin seguridad social), y conforme hay avances técnicos o metodológicos; esto requiere una agenda de investigación y de innovación metodológica de largo plazo. El INEGI está a cargo de la segunda: genera la información que se utiliza en la medición, como parte de su Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares. Y, con esa información, el Coneval realiza la tercera, pues la medición de la pobreza no consiste sólo en la aplicación de un código automatizado a los resultados de una encuesta, sino tareas técnicas que garantizan la comparabilidad en el tiempo, la transparencia y la replicabilidad de las estimaciones. Con base en esa información, se generan estimaciones, plataformas de consulta y estudios complementarios; por ejemplo, para definir las zonas de atención prioritaria, las fórmulas de distribución de fondos federales, etcétera. Esta diferenciación de funciones permite garantizar la solidez técnica, la actualización de la medición y, cuando hay dudas sobre la información, hacer las adecuaciones para garantizar que el Estado mexicano cuenta con información veraz, como ocurrió en 2015, cuando, tras una modificación en la forma en que se captura el ingreso de los hogares, se generó

una disputa entre ambas instituciones que culminó en el reconocimiento de la no comparabilidad de los datos.

- b. El Coneval no sólo se encarga de la medición de la pobreza, sino también de la evaluación de la política social y de los programas sociales de la APE. En los últimos años no sólo han evaluado programas, sino que ha innovado metodologías para, por ejemplo, analizar la implementación de los programas prioritarios de esta administración, ha acompañado a la SEP en la evaluación de la estrategia de Aprendiendo en Casa, desplegada durante la pandemia, y acompaña estudios sobre el impacto de programas a cargo de varias secretarías, incluidas la Sedatu, la Sader, la Secretaría de Economía. Además de la evaluación, el Coneval tiene la responsabilidad de revisar indicadores de los programas y realizar monitoreo de sus resultados. Ninguna de estas tareas tiene empalme con las tareas del INEGI, ni corresponde con el mandato ni la especialización de este instituto

En suma, es claro que ninguno de los supuestos que propone la exposición de motivos de la iniciativa se aplica al caso Coneval, que su desaparición constituye más una razón de carácter político y de profundo desconocimiento de su función y la manera en que opera esta institución, y así como una de sus funciones más importantes, que es la evaluación de la política y programas sociales, quedaría en un limbo, que probablemente generaría su desaparición con las obvias consecuencias que esto implicaría.



La posible extinción de los órganos constitucionales autónomos como una estrategia de regresión estatal

R. Alexis UVALLE AGUILERA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Análisis*. III. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

El Estado moderno es la expresión de un diseño institucional con base en la división, colaboración y el control del poder. Su organización y funcionamiento es propio de las tareas y responsabilidades que debe cumplir como la organización política de la sociedad. Es la organización del poder más desarrollada que se forma con el constitucionalismo, el liberalismo y la democracia, trípode que permite definirlo como un sistema de poder balanceado, correlacionado e interdependiente. En este caso, cualquier modificación a su naturaleza constitucional y normativa provoca costos desfavorables al dañar, cuando no se justifica de modo claro, el sentido de su razón de ser.

En ese sentido, el Estado se caracteriza por tres funciones clave que sustentan su desempeño: unidad de mando, centralización y descentralización. La unidad de mando implica que sus organismos son indivisibles y que responden a la cohesión que debe asegurarse desde un punto rector que asegure la coordinación y la implementación de las políticas y los programas que dan vida al conjunto de respuestas orientadas a solucionar los problemas colectivos.

La centralización implica el cumplimiento de las funciones públicas que se sustentan en disposiciones válidas para el territorio nacional, tomando en cuenta que refieren a normas constitucionales y legales de apli-

* ORCID: 0000-0001-8318-1078.

cación general. Implica, a la vez, que el ejercicio del gobierno es articulado, y que tiene como ámbito el conjunto de responsabilidades que deben cumplirse de manera orgánica y funcional con apego a directrices que son válidas para las partes que integran la estructura del poder nacional. El objetivo de la centralización es asegurar la unidad civil de la nación con el desarrollo de actividades que responden a valores e imperativos constitucionales que se aplican en la amplitud del territorio nacional.

La descentralización, por su parte, es el proceso mediante el cual se distribuye el poder central y las entidades federativas para evitar la sobrecarga, acumulación y concentración de tareas en un solo punto que agolpa de manera arriesgada las funciones públicas. Favorece que las entidades federativas sean autónomas, con capacidad autónoma de gestión y ejerzan la potestad gubernamental, invocando su derecho a tomar decisiones con base en el marco constitucional que las reconoce como órdenes de gobierno.

Es necesario rehabilitar, mejorar y potenciar la vida del Estado moderno mediante procesos de reforma, reestructuración e innovación, los cuales tienden a erradicar las partes que tienen desempeño decreciente. Reformar implica dar una nueva forma a lo que existe. “Reestructuración” significa reacomodar órganos, funciones y actividades bajo un esquema más ágil y efectivo. “Innovación” alude a que se adoptan nuevos procesos y operaciones para hacer de manera distinta lo que se hacía.

Las tres categorías son consecuentes con la naturaleza administrativa y política del Estado; son parte de agendas institucionales que dan vida a programas para mejorar la gestión gubernamental y permiten que la administración del Estado disponga de mejores capacidades de gobierno para dar paso a una economía más próspera y a estrategias que impulsen el desarrollo con bienestar y equidad. Si la administración del Estado carece de elementos de eficacia, pierde legitimidad, se vuelve un estorbo para la vida colectiva y retrasa los procesos vinculados con el desarrollo de la sociedad civil.

En el caso de México, el Estado se inscribe en el arquetipo de la constitucionalidad. Es una organización que ha reconstruido a la sociedad después de la Revolución política de 1910, mediante decisiones orientadas a crear los organismos, empresas, fideicomisos, juntas y comisiones que, durante setenta años, impulsaron el desarrollo de México con estrategias diferenciadas. Ha sido un Estado rector, intervencionista, promo-

tor; orientado al fomento, y asumió el logro del bienestar social de 1917 a la fecha. Su trayectoria da cuenta de diversos modelos administrativos que se han utilizado para que la economía se desarrolle sobre la base de la industrialización, la estabilidad de las finanzas, el afianzamiento del desarrollo compartido, la Alianza para la Producción, el cambio estructural y el redimensionamiento del Estado, la reforma del propio Estado, la calidad del gobierno, la mejora de la gestión pública, las reformas estructurales, y lo que hoy algunos llaman la Cuarta Transformación. En cada una de esas etapas hay un modelo económico y social de desarrollo, que ha implicado la reforma de la administración pública para que sea la palanca que impulse los derroteros del quehacer económico y social bajo una premisa: la reforma de la administración pública no ha sido contraria a los intereses primordiales del Estado, sino que ha contribuido a depurarlo, mejorarlo y desarrollarlo.

En la medida en que han cambiado las condiciones de vida en el mundo y en México, el Estado se ha adaptado con enfoques y estrategias diversos a los nuevos imperativos de su entorno. Desde 1977 se advirtió que la administración pública centralizada había llegado al límite de sus capacidades de gobierno. Se procede desde los años noventa a llevar a cabo una reforma que permitiera abatir los rendimientos decrecientes. Se reconoce que la centralización de tareas que exigen las condiciones de la economía en México no es aconsejable que siguieran en ámbitos de saturación administrativa y burocrática. Las condiciones del país, en concordancia en tendencias mundiales, dan paso a la apertura, liberalización, simplificación y desregulación para que la administración pública respondiera a los tiempos de cambio y desarrollo.

En este contexto, los órganos constitucionales autónomos son una nueva generación de órganos de Estado que se forman para incentivar el desarrollo de la sociedad y la economía en condiciones de agilidad, certidumbre, confianza, efectividad y nueva racionalidad pública. Su diseño se enlaza con los procesos de cambio que el país vive de manera acelerada desde la década de los noventa, y tienen como finalidad desaturar a la administración pública federal de actividades, tareas y responsabilidades que se burocratizan, con lo cual se origina que la idea del poder administrativo ingresará a los circuitos de la lucha por el poder, y, en ese sentido, la eficiencia declina y se envían señales negativas a los ciudadanos, a los mercados, a los inversionistas, a las organizaciones de la sociedad civil y al

público ciudadano en el sentido de que la administración federal no propiciaba un ambiente de confianza y certeza que contribuyeran a nuevas etapas de desarrollo.

Los órganos constitucionales autónomos se forman cuando las tareas que desarrollan se desprenden de áreas de la administración pública federal, con el fin de dotar al Estado constitucional mexicano de un nuevo perfil de administración y gestión públicas fuera de las pugnas de la política, los laberintos burocráticos y lejano de los intereses perversos que se alimentan con la existencia de los feudos administrativos.

Por consiguiente, la naturaleza constitucional de los órganos autónomos da lugar a un perfil institucional, que se caracteriza por: 1) su carácter estatal; 2) su independencia y autonomía frente al poder central; 3) el nombramiento de sus directivos no es simultáneo al periodo sexenal, sino a tiempos intermedios; 4) las tareas que desarrollan son de alto carácter especializado y técnico; 5) el desarrollo de tareas en áreas sensibles para el país; 6) la necesidad de hacer válidos los criterios de eficiencia en la lógica de nueva racionalidad pública; 7) la formación e implementación de las políticas públicas articuladas con actores no gubernamentales para llevar a cabo la producción de los bienes y servicios públicos; 8) la definición y operación de políticas regulatorias más efectivas; 9) que el Estado mexicano sea valorado como un agente que aplica con lógica institucional incentivos positivos y negativos, y 10) dotar al propio Estado de mejores elementos de conservación, conjugando democracia con los imperativos de una economía de mercado y una sociedad civil más proactiva y exigente en materia del desempeño institucional.

II. ANÁLISIS

La iniciativa parte de un principio conceptual equivocado, ya que enfatiza conceptos como el neoliberalismo para determinar que el contexto de creación y proliferación de los órganos constitucionales autónomos únicamente responde a necesidades económicas, racionalidades instrumentales y debilitamiento de la estructura estatal; sin embargo, existe una tergiversación en relación con la forma en que se hace uso de estos conceptos sobre la base de justificar la abrogación (eliminación) de estas instituciones a la luz de sustento endebles, que carecen de rigor científico.

co, jurídico, constitucional y político, porque desconocen las razones que han llevado al Estado mexicano a la necesidad de crear estos órganos en aras de democratizar al poder público. En este sentido, el modelo neoliberal corresponde a una etapa en el desarrollo global, que coincidió con el fin de los Estados intervencionistas alrededor del mundo y el cambio de paradigma en la forma de ejercer la administración del Estado mexicano. Las exigencias de la era global establecieron paradigmas que México debió adoptar en su régimen interior, a partir de crisis económicas, movimientos sociales, debilitamiento de la legitimidad del régimen político y una exigencia democrática de cambio.

En este sentido, la iniciativa plantea cuatro características para definir a los órganos constitucionales autónomos: “1) Implican el desmantelamiento del Estado; 2) Devienen de una privatización del derecho público; 3) Se concretan como un desmantelamiento del Estado de bienestar y 4) Se advierte una subordinación a Estados Unidos de América”. Ante estas aseveraciones, se propone una contrargumentación en el orden en que fueron expuestas:

En primer lugar, es importante señalar que los órganos constitucionales autónomos no desmantelan al Estado; lo que hacen es plantear un nuevo modelo de Estado administrativo, el cual encuentra como base en el derecho comparado a las administraciones o agencias administrativas en Francia y Estados Unidos, cuya finalidad es crear un nuevo derrotero de conceptualización estatal para democratizar el ejercicio de la función pública; de tal forma que la función ejecutiva no realice tareas de gobierno que por su alta especialidad técnica deben estar fuera de la politización propia de su naturaleza y resulta necesario profesionalizar al máximo a los cuadros burocráticos que las llevan a cabo. Al estar fuera del ámbito competencial ejecutivo, se procura que funciones como la organización de las elecciones, la protección de los derechos humanos y el control de la estabilidad monetaria sean más técnicas, y, por tanto, más eficientes, alejadas de la noción de administración pública burocrática y centralizada.

En una segunda aproximación, la aparición de estos órganos en ningún caso genera una privatización del derecho público. La naturaleza jurídica y el marco regulatorio que rige a los órganos constitucionales autónomos es de carácter público, porque tienen base consitucional; son órganos de Estado con leyes, reglamentos y estatutos que se encuadran en la normativa pública; los procesos de designación y nombramiento de sus

cuadros pasan por instituciones públicas, y su relación con el mercado y con la sociedad es de regulación y control político, jurídico, económico y social. En ningún caso se advierte una regulación de su actividad desde la esfera privada; por el contrario, lo que sí existe es una diferencia entre el modelo de gobernar anterior a la década de los noventa, al que hoy en día caracteriza a la administración pública contemporánea desde el enfoque de las relaciones entre lo público y lo privado: la gobernanza implica entender que la mejor forma de gobernar es la que determina una colaboración entre el gobierno y la sociedad, entre el Estado y los ciudadanos y la participación ciudadana sustantiva como eje toral para resignificar el papel del ciudadano como el centro de la acción de gobierno. En este sentido, el diseño institucional de los órganos autónomos se inserta de mejor manera en el arquetipo de la gobernanza, porque está soportado por consejos consultivos, directivas horizontales, la profesionalización del servicio público y una participación social activa en los procesos de deliberación, que hacen de su actividad una forma más democrática de ejercer el poder.

En un tercer orden de ideas, se asevera que la proliferación en la creación de los órganos autónomos concretó el desmantelamiento del Estado de bienestar, lo que constituye una tesis que es necesario precisar, conceptualizar y refutar. Durante las décadas de los sesenta y setenta México se constituyó como un Estado empresario, llegando a tener al interior de su integración administrativa más de mil empresas con participación estatal, generando un modelo de gobierno que llegó a su límite y puso en entredicho su vigencia con la gran crisis económica de 1976. Ante esta situación y el contexto global vigente que pugnaba por las ideas de un Estado menos interventor en la economía y más promotor del libre mercado, nuestro país comenzó un proceso de desincorporación de funciones y tareas que no correspondían con la naturaleza pública de su razón de ser. Por este motivo, la tesis del bienestar estatizado llega a su fin, porque los costos del mismo son más cuantiosos que los beneficios sociales.

En este sentido, a la par de un nuevo modelo de gobierno con la aparición de la nueva gestión pública, se “achicó” al Estado, se gerencializó la administración, y con ello se planteó la necesidad de democratizar la actividad pública a partir de una descentralización administrativa. Lo que erróneamente se llama “desmantelamiento”, es en realidad reestructura, evolución, reconceptualización, rediseño o reforma, que son característi-

cas propias del fenómeno estatal, cuya capacidad de adaptación es necesaria para no perder vigor ni vigencia como la organización política de la sociedad.

Por último, se asevera que la aparición de estos órganos es una subordinación de México a Estados Unidos. Este planteamiento se inserta en el contexto de principios de la década de los noventa, donde surgen los órganos autónomos de primera generación (CNDH, Banxico, IFE), los cuales formaron parte de un cambio de paradigma en el régimen político después de la elección presidencial de 1988. La credibilidad institucional se encontraba en entredicho, en particular por la forma en que se organizaban y se llevaban a cabo las elecciones en México, el manejo político de la economía y el respeto por los derechos humanos. En estas circunstancias, nuestro país negoció su ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y suscribió el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), con la necesidad de democratizar funciones clave de la estructura estatal de cara a dotar de mayor certidumbre institucional al régimen político.

Estas acciones permitieron a México fortalecer su relación con los países de América del Norte, potenciar el sistema económico nacional y formar parte de una de las organizaciones mundiales más importante para ubicarnos en un plano de desarrollo global, potenciar la inversión extranjera, consolidarnos como un Estado democrático y mejorar la calidad de vida. Por tanto, reducir estos procesos a una *subordinación* implica desconocer los arreglos institucionales dados en el marco de las relaciones internacionales, la diplomacia y los acuerdos entre países, y es desvirtuar el hecho de que el concepto de soberanía nacional hoy en día ha evolucionado para consolidar sistemas regionales con protección de derechos humanos y en bloques de integración económica que son necesarios para funcionar en los arquetipos de la democracia constitucional y la gobernanza global.

Una vez analizados los argumentos teóricos y las razones conceptuales de la iniciativa, es conducente revisar la parte instrumental de su contenido. Al respecto, plantea el traslado de funciones que en la actualidad se encuentran conferidas a distintos órganos autónomos para que sean desempeñadas por secretarías de Estado dependientes del Ejecutivo y otros órganos del Estado, cuya naturaleza no corresponde con la de las tareas

que quedarían desatendidas al concretarse las intenciones que el documento formula.

En este sentido, la iniciativa presidencial plantea la eliminación de los órganos autónomos siguientes: Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), e Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI). Además, en un evidente desconocimiento de la naturaleza jurídica de los mismos que ubica a los órganos reguladores coordinados en materia energética, la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE) —los cuales son dependencias del Poder Ejecutivo según la ley que los define y regula— y al Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación, cuya naturaleza jurídica es la de un órgano descentralizado, y su existencia deviene del primer órgano autónomo que se abrogó en 2018 (Instituto Nacional de Evaluación Educativa).

En este sentido, se propone que las funciones que realizan la Cofece y el IFT sean realizadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), que es precisamente de donde fueron desincorporadas en un inicio, para después descentralizarse y constitucionalizarse como órganos autónomos. Estos órganos tienen en su naturaleza constitucional funciones de carácter regulatorio, que los ubican como responsables de asegurar, por una parte, la libre competencia, y evitar con ello la concentración del mercado en un solo proveedor de servicios, lo que impulsa mejora en la calidad de éstos, precios más accesibles, y proteger los derechos económicos de las personas usuarias y la sociedad como consumidora. Mientras que en el caso de las telecomunicaciones, lo que se garantiza es que la adjudicación y concesión de servicios públicos en materia de radio, televisión, plataformas digitales y demás instrumentos que impliquen la explotación del espectro radioeléctrico sea asignada a las mejores empresas en el rubro, fortaleciendo con ello la oferta y la demanda, y mejorando la calidad de los servicios que se prestan en beneficio igualmente de las personas usuarias y consumidoras.

Es por lo anterior que la naturaleza de las funciones que desempeña la SCT, además de requerir una rigurosa tecnificación por parte de los cuadros burocráticos que los integran, alcanza su verdadero desarrollo ejerciendo sus atribuciones constitucionales sin injerencias del poder po-

lítico y a partir de una rigurosa profesionalización, para que en el día a día de las relaciones que surgen entre el Estado como regulador y los actores privados como destinatarios, los márgenes de discrecionalidad en la explotación del espectro radioeléctrico sean nulos, y la libre competencia y la erradicación de los monopolios sean de carácter imparcial, técnico, profesional, objetivo y altamente especializado. Estos mismos argumentos fueron los que en su momento llevaron al Estado mexicano a consolidar los órganos reguladores en estas materias como constitucionales autónomos, de tal manera que regresar sus funciones a la esfera del Poder Ejecutivo, además de ser un despropósito, implica una regresión estatal, que afectaría la esfera de derechos, el libre mercado, la estabilidad política y el desarrollo económico.

En relación con el Coneval, se propone que las funciones de evaluación de la política de desarrollo social sean realizadas por otro órgano autónomo: el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Al respecto, es importante destacar que la evaluación de los programas sociales implica una metodología cuantitativa y cualitativa que debe ser desempeñadas por funcionarios de alta especialidad técnica y estructuras burocráticas profesionalizadas en el manejo de los datos, de la estadística, de la actuaría, de los índices demográficos, así como de las bases matemáticas necesarias para poder medir el impacto que una política social tiene en una sociedad tan diversa y compleja como la mexicana.

Por tanto, pretender amalgamar esta labor de alta especialidad técnica con otra que realiza la de los censos, los índices de precios al consumidor, de percepción de seguridad, desarrollo económico, natalidad, mortalidad, entre otros, como es el INEGI, es desconocer que las funciones estatales son de compleja especialidad, que los perfiles de ingreso, permanencia, promoción evaluación y ascenso de uno y otros cuadros burocráticos atienden a distintas naturalezas, y que la concreción de esta *fusión* vendría en eliminar a un órgano fundamental en un país con cincuenta millones de personas en situación de pobreza, como es el Coneval, y es atrofiar institucional e intencionalmente al INEGI, cuyas tareas son primordiales en la construcción de datos para el mejor diseño y evaluación de las políticas de gobierno.

En lo que respecta al INAI, se propone que las funciones de garantía en el ejercicio de los derechos humanos de acceso a la información y protección de datos, así como el manejo de la política de transparencia,

sean distribuidos entre la Secretaría de la Función Pública, el órgano de disciplina del Poder Judicial de la Federación, los órganos de control de los demás órganos constitucionales autónomos, las contralorías del Congreso de la Unión, el INE, el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Esto implica, en primer lugar, negar la razón de ser de la transparencia como mecanismo de democratización en el ejercicio del poder público, dado que lo que se está proponiendo es una fragmentación de la función de garantía que el INAI lleva a cabo, generando una afectación sustantiva a derechos constitucionales reconocidos para la sociedad y una merma democrática en las conquistas ciudadanas relativas a la transparencia y el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales.

En segundo lugar, la garantía efectiva de estos derechos se alcanza precisamente cuando el órgano responsable de garantizarlos se encuentra fuera de la esfera del poder político, dado que lo que se propugna son procesos, mecanismos y herramientas que permitan al ciudadano ejercer sus derechos y obliguen a las autoridades, mediante los caminos institucionales, a cumplirlos. En este sentido, atomizar a este órgano para que sus funciones sean desempeñadas por instituciones del Estado es nulificar el potencial que tiene como mecanismo de democratización del poder público.

En relación con la CRE y la CNH, es oportuno destacar que éstos no son órganos constitucionales autónomos, sino que su naturaleza jurídica es de órganos reguladores coordinados en materia energética, y que aunque tienen cierta autonomía en sus procesos de designación, la ley que los regula los circunscribe como dependencias del Poder Ejecutivo. En este sentido, el planteamiento que se busca lograr con la iniciativa es terminar con cualquier posibilidad de que su desarrollo institucional se decante hacia más autonomía, y, por tanto, más regulación de mercados emergentes en energías renovables y empresas alejadas de la centralidad estatal, y por el contrario, su estructura se alinea con la política energética de estatización, combustibles fósiles y control económico del Estado, dado que se plantea que al desaparecerlas, las funciones que llevan a cabo sean desarrolladas por la Secretaría de Energía, que es precisamente la dependencia de donde surgieron, con una intención de profesionalizar, tecnificar y potenciar la regulación de la materia energética a partir de un mercado más abierto, más sustentable, y, por lo tanto, acorde a los

estándares y exigencias globales, lo que se advierte como un despropósito y una regresión estatal.

Finalmente, es importante recordar que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) fue aprobado en 2014 en el marco del “Pacto por México”, en un contexto de alta resistencia por parte de las organizaciones sindicales del personal docente, dado que la razón de su creación atendía precisamente en desvincular la política educativa de la política magisterial para lograr una mayor y mejor calidad educativa a partir de profesionalizar los servicios educativos, erradicar la corrupción en el otorgamiento de las plazas del magisterio y fortalecer la política educativa en beneficio de las infancias, los jóvenes y los estudiantes.

Sin embargo, en 2019, mediante una reforma constitucional, se abrogó el INEE y se creó en su lugar la Comisión para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu), cuya naturaleza es la de un órgano descentralizado de la administración pública. Lo que la iniciativa plantea es terminar por consolidar el proceso de regresión estatal de la política educativa, dado que propone que este órgano que no funcionó, cese en sus funciones y sea nuevamente la Secretaría de Educación Pública la que controle el ingreso, evaluación, promoción y ascenso al sistema docente.

Por otra parte, y en relación con la inoperancia de la Mejoredu, se tienen como datos relevantes los resultados de la Prueba Pisa de la OCDE que evalúa a los estudiantes de quince años sobre sus capacidades en matemáticas, ciencias y lectura. En el caso mexicano, de 2018 a 2022 hubo un retroceso entre los estudiantes de -15 puntos en matemáticas, -9 en ciencias y -5 en lectura, lo que nos posiciona en el lugar 51 de 81 países estudiados. Estos datos, además de reveladores, indican la deficiente política educativa y son un claro ejemplo de que las decisiones erradas en la organización del Estado y en el diseño institucional de las entidades especializadas derivan en consecuencias negativas para los derechos humanos, como la educación, y la posibilidad de que la juventud acceda a una mejor calidad de vida.

III. CONCLUSIÓN

La iniciativa analizada refleja la decisión para desarticular al Estado, reformar el régimen político, fragmentar las funciones estatales y nulificar

los contrapesos, que, como fundamentos esenciales del Estado constitucional, son determinantes para controlar el poder político, democratizar el ejercicio de la función del gobierno y garantizar de mejor manera los derechos humanos y la profesionalización del servicio público. Al estar inserta en una visión ideológica, carece de rigor científico, al proponer la desarticulación de órganos del Estado y el reacomodo de fuerzas políticas que afectan directamente la estructura de la administración y las funciones del Estado. Lo anterior implica no sólo un retroceso democrático, sino que constituye una afrenta a las instituciones autónomas que ejercen una función promordial en la garantía de los derechos, la regulación de la economía, la evaluación de la política social y los instrumentos de gobierno, que permiten a la sociedad acceder a mejores servicios públicos y mejorar con ello su calidad de vida.

Los órganos constitucionales autónomos tienen áreas de mejora institucional que deben ser atendidas reformándolos, redefiniéndolos, reestructurándolos y sometiénolos a controles políticos y administrativos; sin embargo, su abrogación sólo generaría mayor concentración del poder para la esfera de la función ejecutiva y propiciaría en la consolidación de un sistema de gobierno vertical que no corresponde a las necesidades democráticas del Estado mexicano en el siglo XXI.

El presidencialismo y el sistema político requieren renovarse: los órganos autónomos son un derrotero que permite comprender la visión de un Estado más horizontal, más colaborativo, más deliberativo, y, por ello, más democrático. Proponer la concentración del poder, impulsar regresiones estatales, así como la fragmentación política y el verticalismo como forma de gobierno, alejan nuestras aspiraciones democráticas y afectan directamente la calidad de vida de la sociedad. De concretarse esta iniciativa presentada el 5 de febrero de 2024, estaremos ante el riesgo de una regresión democrática que cimbraría los pilares bajo los cuales el Estado mexicano ha luchado por convertirse en una democracia constitucional.

cuatro.

Guardia Nacional





Análisis crítico de la Guardia Nacional como fuerza armada permanente

Patricia Lucila GONZÁLEZ RODRÍGUEZ*

SUMARIO: 1. *Introducción*. II. *Argumento de acción legislativa: la “descomposición” de las corporaciones civiles de seguridad pública en México*. III. *Incompatibilidad de conceptos: seguridad ciudadana versus Guardia Nacional castrense*. IV. *Alcances del proyecto legislativo*. V. *Consideraciones en torno a la militarización de la seguridad pública*.

111

I. INTRODUCCIÓN

La crisis de seguridad en muchas de las regiones de América Latina ha derivado en la improvisación de medidas desesperadas por parte de sus gobiernos nacionales. Unas más efectivas que otras, desde el Cono Sur hasta la frontera con Estados Unidos, estas medidas tienen a El Salvador como el modelo más icónico de represión estatal para combatir la inseguridad. Otros más, han apostado por procesos formales o informales de militarización de sus policías, como la Policía Nacional de Colombia, dando resultados mixtos.¹

* Investigadora titular en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y del Sistema Nacional de Investigadores. Coordina la línea institucional denominada: “Sistema Penal Acusatorio en México” y el “Seminario Universitario Interdisciplinario sobre Seguridad Ciudadana”.

¹ El caso colombiano amerita ciertas precisiones. La Policía Nacional se define en la Constitución colombiana como un cuerpo armado de naturaleza civil, cuya finalidad es mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y asegurar la convivencia en paz. Sin embargo, en la práctica, luego de los conflictos armados acentuados desde la década de los ochenta y el fenómeno del crimen organizado en aquel país, se perciben elementos de operación militar tales como la instrucción, el armamento empleado, o su estructura piramidal y la jerarquía de rangos que caracteriza a las fuerzas armadas. Asimismo, el ejército en Colombia realiza en la práctica funciones que se asemejan

En México, la inseguridad en prácticamente todo su territorio ha propiciado que el gobierno federal busque alternativas similares a las arriba indicadas. Así, son las elevadas tasas de delitos de alto impacto, particularmente los homicidios, lo que motivó la instauración de la Guardia Nacional (GN) en 2019. En la Ley de la Guardia Nacional, reglamentaria del artículo 21 constitucional, se estipuló que sería una institución de seguridad pública, “de carácter civil, disciplinada y profesional”, adscrita como órgano administrativo desconcentrado a la Secretaría de Seguridad federal.² En el mismo ordenamiento se estipula a su vez que el objeto de la GN es realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación, y, en su caso, colaborar temporalmente en las tareas en esta materia, que corresponden a las entidades federativas o a los municipios.³

No obstante lo anterior, el gobierno mexicano ahora pretende que este cuerpo de seguridad sea adscrito a las fuerzas armadas consolidando así un estado de excepción permanente en el país, que puede conducir a la materialización de violaciones de los derechos humanos.⁴ El objetivo de esta colaboración es analizar los detalles de la iniciativa anunciada y presentada por el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador el 5 de febrero de 2024, que busca transformar la GN en una institución militar al trasladarla a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), así como emitir comentarios en torno a esta controvertida determinación advirtiendo sus riesgos para el Estado de derecho.

Para ello, en primer lugar se presentará una breve relatoría histórica sobre las instituciones de seguridad pública mexicanas desde la década de los noventa, y se formularán comentarios sobre la lógica del Ejecutivo federal detrás de la estrategia de combate a la inseguridad con las fuerzas armadas. En segundo lugar, se realizará una aproximación al concepto de seguridad ciudadana, que pretende justificar la iniciativa, realizando un

a un “policiamiento” de esta institución como lo es controlar el tránsito en zonas urbanas, o el establecimiento de los puestos de control y registro a ciudadanos (Jímenez & Turizo, 2011).

² Véase artículo 4 de la Ley de la Guardia Nacional.

³ Véase artículo 5 de la Ley de la Guardia Nacional.

⁴ En particular, se busca reformar los artículos 13; 16, párrafo último; 21, párrafos primero, décimo y décimo primero; 32, párrafo tercero; 55, fracción IV; 73, fracciones XXXI y XXXI; 76, fracción II; 78, párrafo segundo, fracción VII; 82, fracción V; 89, fracciones IV, V, VI, VII; 123, párrafo segundo, apartado B, fracción XIII, párrafos primero y cuarto, y 129, además de algunas adiciones contempladas.

análisis sobre su pertinencia. En tercer lugar, se detallarán las adecuaciones constitucionales más importantes planteadas en la iniciativa, advirtiéndole sus implicaciones. Finalmente, se presentan reflexiones en torno a una eventual militarización de la seguridad pública en México.

II. ARGUMENTO DE ACCIÓN LEGISLATIVA: LA “DESCOMPOSICIÓN” DE LAS CORPORACIONES CIVILES DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

La razón principal para avanzar la propuesta legislativa por parte del Ejecutivo federal son las fallas institucionales de las policías como cuerpos de seguridad pública, según se expresa en la exposición de motivos de la iniciativa.⁵ De acuerdo con el diagnóstico que ahí se muestra, en los años previos a 2018 se vivió un proceso de descomposición en los cuerpos policíacos federales, al igual que el debilitamiento de las policías estatales y municipales.

El proyecto legislativo comienza indicando que, originalmente, en la Constitución mexicana se reservó la función primaria de seguridad pública a los estados y municipios. Fue a partir de la década de los noventa, en especial durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, cuando la seguridad pública adquirió protagonismo jurídico e institucional. Se señala que en aquel entonces una de las estrategias definidas para implementar nuevas acciones fue el establecimiento de la coordinación de los tres órdenes de gobierno en esta materia. Así, el 26 de abril de 1994 se creó la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, mecanismo que tuvo entre sus funciones celebrar convenios de colaboración entre las procuradurías de justicia de las entidades federativas y la entonces Procuraduría General de la República, para atender el fenómeno delictivo.

Estos convenios, plagados de buenas intenciones, no se tradujeron en acciones de mejora en la procuración de justicia. La impunidad en nuestro país, durante décadas, ha mantenido su porcentaje casi inalterado: la cifra de delitos denunciados continúa sin resolverse entre un 95 a 99 %, debido a que los autores o partícipes de estas conductas no han sido identificados, o si lo fueron no se les ha sancionado, lo que puede consultarse

⁵ A la par, se esgrimen a su vez un par de líneas argumentativas que pretenden robustecer esta afirmación, como se leerá más adelante.

en las distintas estadísticas producto de investigaciones provenientes de la academia o de organizaciones sociales. Luego, el 4 de enero de 1999 se crearía la Policía Federal Preventiva, considerado el primer cuerpo de policía orientado a proteger la seguridad ciudadana y establecido en la historia de México por disposición del Congreso de la Unión.

En el plano colaborativo, en la iniciativa se indica que el actual Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene uno de sus primeros antecedentes en la reforma al artículo 115 constitucional, publicada el 23 de diciembre de 1999, que precisó la forma de organización de los municipios y las obligaciones a su cargo, entre las cuales se incluyó garantizar la seguridad pública. Complementariamente, el 1o. de noviembre de 2001 se publicaron reformas al Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República para dar origen a la Agencia Federal de Investigación, cuya función principal fue la ejecución de mandamientos ministeriales y judiciales. Después, el 1o. de junio de 2009 la Policía Federal fue reestructurada con la expedición de una legislación específica como una corporación civil bajo la administración de la Secretaría de Seguridad Pública federal.

A pesar del importante andamiaje institucional de carácter civil montado para garantizar la seguridad de las personas, además de combatir la inseguridad y el proceso de profesionalización que supuso, la primera desacreditación de su eficacia vendría del propio Estado. Ciertamente, en 2006, durante el sexenio del presidente Felipe Calderón, éste optó por la presencia de militares en las calles, realizando tareas de seguridad pública, con el pretexto de enfrentar y desarticular las organizaciones del crimen organizado. De esta manera, las fuerzas armadas comenzaron a emplearse como instrumento para combatir este tipo de criminalidad; por lo que se ordenó su despliegue operativo en algunas entidades federativas del territorio nacional. Pronto, las violaciones a derechos humanos se harían sentir, producto, reiteradamente, de la acción indiscriminada de grupos de militares en las calles, los que sin conocimientos en materia de seguridad y prevención de la criminalidad desplegaron una diversidad de actuaciones autoritarias contra las personas, que constituyeron graves violaciones a derechos fundamentales.

La citada política de seguridad pública fue justificada en su momento por algunos analistas y expertos en la materia, como una respuesta estatal necesaria para restablecer la paz y el orden público frente a la crimina-

lidad y el narcotráfico. En cambio, solamente un pequeño sector de la población consideró la intervención de los militares en las calles como una inaceptable invasión de facultades policiales y una política pública errática que traería consecuencias fatales, que afectarían a los grupos de la población más vulnerables. Para el infortunio mexicano, su implementación no logró reducir los índices de violencia, los cuales, por el contrario, fueron incrementando año con año.⁶

Así, a manera de ejemplo, en esa época Ciudad Juárez vivió prácticas genocidas entre 2008 y 2010. Los militares en las calles de esa ciudad exacerbaron la violencia entre grupos criminales, y las cifras de homicidios se tornaron alarmantes. Esto provocó la incorporación de un tipo de criminalidad jamás vista en esa región, que modificó sus expresiones. El sadismo y la crueldad contra los cuerpos de personas asesinadas fueron una de las notas características más destacadas. Personal militar empleó técnicas de crueldad y llevó a cabo detenciones arbitrarias, instalando con mayor fuerza la tortura. Revirtieron la fórmula criminalística de “investigar para detener”, y se dedicaron a “detener”, y después investigar con técnicas de torturas, siembra de evidencias y fabricación de culpables. Esta política de seguridad ordenada por el presidente Felipe Calderón en la frontera norte del país, incluyó el empleo de armas de fuego de alto calibre, que entraron en miles por la frontera norte del país, con motivo del programa estadounidense “Rápido y Furioso”, que tuvo la anuencia del gobierno mexicano, con los resultados mortales ya conocidos.

La descrita política en materia de seguridad encontró entre sus principales opositores, irónicamente, al presidente López Obrador. Sin embargo, tan pronto asumió el cargo, el presidente anunciaría la creación de una Guardia Nacional, con la promesa de ser una institución que si bien nacería en el seno de la disciplina militar, pronto pasaría a ser otra corporación civil en materia de seguridad pública, aclarando que entre tanto las fuerzas armadas realizarían funciones de esta naturaleza y coadyuvarían en ellas.

Relacionado con lo anterior, resulta interesante cómo, por un lado, la iniciativa presidencial atribuye a este cambio de estrategia la degradación institucional de los cuerpos civiles de seguridad pública, mientras que,

⁶ Sobre esta evolución basta con ver la evolución y el incremento de homicidios registrados por sexenio desde 1990 hasta 2022, elaborado por Statista Research Department, publicado el 23 de octubre de 2023. Disponible en: <https://es.statista.com/estadisticas/1337031/mexico-homicidios-por-mandato-presidencial/>

por otro, al mencionarlo, cimenta su propuesta para doblar la apuesta en torno a la militarización del país, incurriendo de esta manera en una clara contradicción. Desde luego, las afirmaciones de esa propuesta no son producto de alguna investigación científica que aporte datos claros y suficientes para asegurar la degradación y al colapso de las policías de seguridad en México, y en particular de alguna evaluación sobre los resultados producidos por la institución policial, que tiene amplias facultades contempladas en la Ley de la Guardia Nacional.

Por el contrario, la iniciativa carece de argumentos que deberían provenir de una investigación inter y multidisciplinar que aportara información respecto al funcionamiento de las policías, el motivo de sus retrocesos o algunos de casos de éxito, por lo que el discurso estatal se concreta a prejuzgar en torno a la degradación de las policías sin aportar mayor evidencia que la conocida superficialmente sobre el actuar policial. Además, habría que cuestionarse qué hace pensar que las fuerzas armadas no podrían pasar un proceso de “descomposición” similar, si para empezar, dicha institución está vinculada a las prácticas de tortura en las detenciones arbitrarias y con los casos de brutalidad institucional más notorios del país, como el caso Ayotzinapa.⁷

El Ejecutivo federal también plantea en su iniciativa que durante el sexenio de Felipe Calderón se establecieron relaciones de complicidad con algunos cárteles de la droga, mientras que a otros se les combatió al margen de la ley, y se desviaron los recursos destinados para las instituciones policíacas en beneficio de intereses privados. La iniciativa añade que la corrupción e impunidad visible en los vínculos entre criminales y autoridades llevó, principalmente durante el sexenio calderonista, a una infiltración en las estructuras gubernamentales de seguridad pública y procuración de justicia que aún persiste.

No obstante lo anterior, la política criminal y la política en materia de seguridad, durante este sexenio del presidente López Obrador, no sólo debió realizar este tipo de denuncias, sino que su objetivo principal tendría que desplegar e instrumentar un programa que llevara a la desarticulación de esas redes de complicidad entre policías federales con el crimen organizado y a la detención de los líderes criminales. Cuestión que no

⁷ Appleby, P. (6 de octubre de 2022), “Ejército de México seguirá combatiendo crimen a pesar de abusos de derechos humanos”. *InSight Crime*, disponible en: <https://insightcrime.org/es/noticias/mexico-ejercito-crimen-abusos-derechos-humanos/>

ocurrió, debido a que las denunciadas colusiones entre funcionarios y organizaciones del crimen organizado no fueron seguidas por una estrategia de seguridad convincente que investigara y sancionara aquellas conductas delictivas, y menos aún fue objeto de algún programa nacional de prevención y sanción de esos delitos dirigido en lo básico a la desarticulación de las redes de criminalidad vinculadas específicamente a la función pública.

En consecuencia, los señalamientos fácticos descritos en la iniciativa de ley, bajo ningún aspecto justifican el traslado de la GN a la Sedena, y mucho menos cuando el componente constitucional y legal que originó su creación introdujo un diseño institucional enfocado en mayor medida a las funciones preventivas dirigidas a evitar la comisión de delitos y faltas administrativas, a salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio, garantizar, mantener y restablecer la paz social como actividades propias de la seguridad ciudadana. De manera que su actuación en la investigación de los delitos tiene carácter complementario y de auxilio al Ministerio Público, que tendrá la conducción y el mando en la investigación, en los términos ordenados por el artículo 9, fracción XVIII, de la Ley de la Guardia Nacional; por lo tanto, está acotada al estricto respeto de la función exclusiva que tiene al respecto la policía de la Agencia de Investigación Criminal y los integrantes de la Fiscalía General de la República.

Indudablemente, estas son las razones principales por las que los señalamientos comentados de la iniciativa carecen de validez argumentativa desde el enfoque jurídico. A lo que debemos añadir, que sin la debida dimensión sobre el poder que las estructuras criminales tienen en nuestro país, y sin un marco de incentivos reales que permita contrarrestar su acción, es difícil afirmar que estos procesos de colusión delictiva no puedan presentarse aun con las fuerzas armadas al mando de la GN, y en el ejercicio de facultades relacionadas con la seguridad pública, más ante la ausencia de controles efectivos y mecanismos de vigilancia institucional en la función militar.

En otro orden de ideas, se pretende encontrar la justificación a la iniciativa del Ejecutivo federal, acusa a su vez a la insuficiencia de elementos, recursos materiales y logísticos, a la falta de mecanismos de rendición de cuentas y controles de confianza efectivos, así como la precarización laboral de los integrantes de la extinta Policía Federal, como las razones que derivaron en la pérdida de confianza ciudadana y en la incapacidad

de esta corporación para atender el fenómeno delictivo en el ámbito de su competencia. De igual manera, se menciona que esta situación permea y continúa en los cuerpos policiales civiles en los estados y municipios.

Al respecto, si bien la precarización económica de las corporaciones policíacas es un hecho indisputable en el país, la solución a este problema no está en optar por la alternativa militar, con el traslado de la GN a las estructuras y funcionamiento de la Sedena. Esta política legislativa se convierte en un discurso que contiene una aporía, un discurso que muestra la relación entre fuerza y ley. Adscribir la GN en la institución militar no cobra sentido hasta que el despliegue de la fuerza policial pueda ser dirigida bajo el mando del Ejército mexicano, de tal forma que aquéllos habrán de ajustarse a los métodos de trabajo e instrucciones recibidas por los líderes militares.

En cambio, un argumento respaldado en el actual artículo 21 constitucional sería consistente con la estrategia en materia de seguridad ciudadana, y apostaría especialmente por el fortalecimiento a las policías de seguridad, con un plan nacional en el que aplique mayores presupuestos destinados exclusivamente a atender diversas necesidades de las instituciones policiales, en especial aquellas relacionadas con la capacitación especializada de sus integrantes, en disciplinas como la criminalística y la criminología, policía científica, psicología y sociología criminológica, seguridad comunitaria, entre otras áreas de conocimiento que modificarían la actividad policial cotidiana en un éxito de prevención de la criminalidad.

Por otro lado, está claro que la iniciativa pretende el empoderamiento de la Sedena, puesto que la adecuación constitucional que se intenta desde el Ejecutivo aumentaría a más de 118 mil elementos nuevos, y contempla que los recursos presupuestarios, financieros y materiales de la GN sean transferidos a la Sedena, aumentando su presupuesto a más de 400 mil millones (México Unido contra la Delincuencia, 2024). Por tanto, la asignación presupuestal de recursos públicos sigue siendo una prerrogativa del Ejecutivo, al margen de la aprobación legislativa, en especial cuando se trata de esta clase de propuestas; a pesar de que durante décadas se ha negado el presupuesto suficiente destinado a profesionalizar a las fuerzas de seguridad civiles, de ahí que obtener a corto o mediano plazo un presupuesto racional para la mejora continua de las policías de seguridad o de investigación, hasta el momento, continúa siendo un tema de voluntad política.

En este orden de cosas, la iniciativa subraya que en los años más recientes el flujo de capitales, el intercambio acelerado de mercancías e información, y la movilidad desbordada de personas, han tenido como uno de sus efectos la diversificación de las distintas expresiones del crimen organizado, cuyos efectos se extienden más allá de las fronteras nacionales. Así, se indica que el lavado de dinero, el tráfico de personas, y de flora y fauna silvestres, la explotación ilegal de recursos naturales, el comercio ilícito de armas, así como los crímenes cibernéticos, constituyen algunas de las expresiones icónicas de su complejidad.

Ahora bien, sin disputar la radiografía criminal que presenta el Ejecutivo, los ya citados fenómenos criminales tampoco son una justificación o motivo para optar por el traslado de la GN a la Sedena. Este tipo de criminalidad requiere del trabajo de investigación penal inter y multidisciplinaria, con metodologías basadas en las ciencias forenses, y, en específico, conocimiento de la criminología, las cuales son aplicadas como herramientas o métodos de trabajo en el desarrollo de la función policial. Y cuando se cuestiona su eficacia o la ausencia de resultados en materia de prevención delictiva, generalmente esa falta de éxito policial está asociada a la insuficiencia de capacitación especializada y a la falta de equipos y tecnologías.

Desde luego, las citadas metodologías de investigación científica del delito son incompatibles con las funciones y los métodos de trabajo de los militares, en particular si consideramos que la instrucción operativa de las fuerzas armadas, caracterizada por anteponer la confrontación beligerante, deja totalmente de lado la investigación científica de los delitos complejos antes citados, los que requieren de la aplicación de metodologías provenientes de las ciencias forenses y de la criminología, disciplinas escasamente tratadas en la formación militar, porque se emplean para otro tipo de fenómenos asociados a la seguridad nacional.

Por tanto, la función policial preventiva en aras de la seguridad ciudadana, que constituye la razón de ser de la GN, requiere de métodos de trabajo donde su constante sea la innovación y disrupción de estrategias preventivas y de contención o de sistemas de inteligencia creados para establecer una prevención e investigación delictiva de resultados, que se vayan adaptando a las distintas formas de aparición de la criminalidad.

En síntesis, las líneas argumentativas que motivan la apuesta por una militarización (*de facto*) de la seguridad pública nacional, son altamente cuestionables, y apuntan a ser una solución sencilla para un problema infinitamente más complejo.

III. INCOMPATIBILIDAD DE CONCEPTOS: SEGURIDAD CIUDADANA VERSUS GUARDIA NACIONAL CASTRENSE

En la exposición de motivos de la reforma que propone el titular del Poder Ejecutivo federal describe que el objetivo de la modificación constitucional es fortalecer las capacidades institucionales del Estado para garantizar la seguridad ciudadana, el orden público y la vigencia del Estado de derecho en México, al igual que el goce efectivo de los derechos humanos. Siendo consecuentes, si se trata de fortalecer capacidades como lo menciona la iniciativa, con la finalidad de garantizar la seguridad comunitaria por medio de la prevención de la criminalidad y la sanción de los delitos, desde luego que hay otras formas de hacerlo sin comprometer los bienes de la mayor jerarquía de las personas. Como se puede advertir, tampoco se introduce algún argumento sólido con una fundamentación convincente que sea inédita o distinta a las que con frecuencia se utilizan como expresiones ordinarias en los discursos oficiales e iniciativas legislativas en materia de seguridad pública y procuración de justicia. En su mayoría, tales expresiones en el discurso legislativo son un mero listado de obligaciones estatales, muchas de éstas no sólo nacionales, sino también internacionales,⁸ que no se han concretado ante la ausencia de políticas públicas dirigidas a elaborar un diseño institucional que con el suficiente presupuesto instrumente una estructura policial que funcione de modo eficaz y eficiente en garantizar la seguridad ciudadana.

Ahora, el proyecto de reforma pretende específicamente

Reconocer a la Guardia Nacional como una fuerza policial de carácter permanente, que cuenta con personal de origen y cuya disciplina, formación y adiestramiento son de igual calidad que la que tienen las fuerzas castrenses, con una profesionalización, valores y filosofía de carácter

⁸ Me refiero a las obligaciones de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos consideradas en la Constitución mexicana y a los tratados internacionales pertinentes.

estrictamente policial que garantiza la seguridad pública con respeto irrestricto a los derechos humanos, acordes con la normativa nacional y estándares internacionales en la materia, por lo que se adscribe a la Secretaría de la Defensa Nacional.

Por medio de esta acrobacia narrativa el Ejecutivo federal manifiesta su intención institucional de ignorar la naturaleza civil de la GN que se plasmó originalmente, para adscribirla a la Sedena. De su lectura, se puede observar que este objetivo de la iniciativa busca brindar un marco jurídico que otorgue certeza a la participación auxiliar, extraordinaria y complementaria de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. Sobre esto, una primera implicación que se advierte es que la GN podría fungir como puente para que las fuerzas armadas continúen realizando tareas de seguridad pública y ciudadana de forma permanente (y de aprobarse, legítima), con los riesgos que ello conlleva.

Por otra parte, de acuerdo con lo planteado en la iniciativa, el concepto de seguridad ciudadana y la obligación estatal de garantizarla es la piedra angular para emprender una adecuación constitucional de esta naturaleza. Ahí se indica que la seguridad ciudadana prevé que las políticas y las acciones estatales para abordar los problemas de criminalidad y violencia deben tener un enfoque centrado en la persona humana. Sin embargo, este enfoque queda desdibujado cuando se pretende depositar la estrategia de seguridad pública que despliega la GN dentro de las facultades de la Sedena, al adscribir aquella institución policial en su estructura y funcionamiento sólo porque, según la iniciativa, cuenta con personal de origen, cuya disciplina, formación y adiestramiento son de igual calidad que la que tienen las fuerzas militares. De tal forma que si esto es así, tampoco encontraría razón alguna para esa adscripción, por el hecho de que los integrantes de la GN tienen las capacidades para enfrentar cualquier tipo de criminalidad y desplegar planes de prevención delictiva que disminuyan los índices de algunos delitos.

En este punto, es importante enfatizar que los problemas de criminalidad y violencia tienen una alternativa de mayor plausibilidad para su resolución: con una policía científica, que se observa reflejada en las facultades y atribuciones asignadas a la policía en la Ley de la Guardia Nacional, que ordena la implementación de una estrategia nacional de prevención, con el uso de metodologías científicas que conduzcan no sólo

a la identificación de los fenómenos delictivos, sino también a la selección adecuada de políticas criminales que incorporen las mejores respuestas estatales a partir de un modelo policial diseñado para instrumentar mecanismos de control y erradicación de las causas y factores criminógenos de las distintas manifestaciones de la criminalidad y la violencia.

Ahora bien, haciendo un ejercicio comparado básico, se advierte con claridad la insuficiencia conceptual que motiva el proyecto legislativo del Ejecutivo federal. En efecto, basta revisar la definición de seguridad ciudadana del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que la refiere como “el proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica”.⁹ También, el PNUD considera a la seguridad ciudadana como un bien público que implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos, particularmente a los derechos a la vida, a la integridad personal, a la inviolabilidad del domicilio y a la libertad de movimiento.

Irónicamente, existe evidencia de que estos derechos específicos son notablemente afectados en procesos donde las fuerzas armadas intervienen para realizar funciones de seguridad pública y seguridad ciudadana, por lo que, con las razones esgrimidas el propio objeto de la iniciativa pierde pertinencia.¹⁰ Militarizar al país consiste no sólo en un problema de violaciones a derechos humanos. Se trata de un tema que concierne la calidad de la democracia, que incluye un desequilibrio entre el Ejecutivo y los demás poderes del Estado, que promueve el autoritarismo, y que podría conducir a la supresión de algunas garantías individuales en las zonas de mayor criminalidad. De modo que, siguiendo la referencia conceptual planteada por el PNUD, la militarización de la seguridad pública incide directamente en detrimento de la consolidación democrática en México.

⁹ PNUD (Febrero 2013). Sinopsis: Seguridad Ciudadana. Prevención de Crisis y Recuperación. Disponible en: [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/08022013_citizen_security_issue_brief%20\(spanish\).pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/08022013_citizen_security_issue_brief%20(spanish).pdf)

¹⁰ Véase, por ejemplo, Human Rights Watch (26 de agosto de 2022). “México: la militarización de la seguridad pública amenaza los derechos humanos”. Disponible en: <https://www.hrw.org/news/2022/08/26/mexico-la-militarizacion-de-la-seguridad-publica-amenaza-los-derechos-humanos>; Amnistía Internacional (29 de noviembre de 2022). “Américas: Intentos de militarización de la seguridad pública en la región son una amenaza para los derechos humanos”. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2022/11/americas-intentos-de-militarizacion-de-la-seguridad-publica-en-la-region-son-una-amenaza-para-los-derechos-humanos/>

Consecuentemente, la escueta visión de seguridad ciudadana planteada en la iniciativa por el Ejecutivo federal desvela sus grandes limitaciones, porque en su conjunto es incompatible con un estándar internacional de derechos humanos. En este sentido, cobra importancia la distinción terminológica entre seguridad nacional, seguridad interior, seguridad pública y la seguridad ciudadana, y, desde luego que es un tema central comprender que por ningún medio esta última se garantiza o mejora en un contexto de militarización nacional.¹¹ Al contrario, se comprometería su eficacia, en atención a que las decisiones militares en contextos de violencia criminal estarán orientadas a frenarla con mayor violencia, debido a la formación que reciben integrantes de las fuerzas armadas.

IV. ALCANCES DEL PROYECTO LEGISLATIVO

En la iniciativa del gobierno federal se proponen adecuaciones constitucionales agrupadas en más de diez ejes temáticos, de los cuales sólo serán abordados cinco en este artículo:

Primero, la permanencia, consolidación e implantación territorial de la GN. Puntualmente, que la GN sea reconocida como una fuerza armada con la función esencial de apoyo a la seguridad pública, de carácter permanente, de origen y formación castrense, adscrita a la Sedena. A la par, en la iniciativa se considera que esta institución será la encargada de ejecutar, en lo que corresponde a la Federación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que elabore la secretaría del ramo de seguridad pública.

El segundo eje temático consiste en reconocer a la GN como una de las fuerzas armadas permanentes del Estado mexicano. Esto es, se busca incluir a sus integrantes en las disposiciones del artículo 13 constitucional, de manera que, para efectos disciplinarios, queden sujetos al fuero militar en el supuesto de faltas en este ámbito. La iniciativa aclara que ello no constituye un obstáculo para que, en el caso de comisión de delitos y violaciones a los derechos humanos, sus autores queden sujetos a los tribunales civiles.¹²

¹¹ Véase al respecto la sesión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en donde se resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 137/2022. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5702418&fecha=20/09/2023#gsc.tab=0

¹² Tal como han determinado la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El tercer eje temático es la coadyuvancia de la GN en la investigación de los delitos, bajo el mando y conducción del Ministerio Público. Para tal efecto, se reformaría el párrafo primero del artículo 21 constitucional.

El cuarto eje temático versa sobre la facultad del Poder Legislativo para expedir las disposiciones secundarias sobre la participación auxiliar del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada en labores de seguridad ciudadana. El proyecto legislativo menciona que dicha legislación debe incorporar las salvaguardas indispensables para garantizar que la intervención de las fuerzas armadas sea excepcional y complementaria a las tareas de los cuerpos policiales, así como temporal y restringida a las circunstancias del caso concreto, para tal efecto se reformaría la fracción XXXI del artículo 73.

En la iniciativa se afirma que se dispondrán los mecanismos para asegurar que cuando las fuerzas armadas participen en labores de seguridad ciudadana, sus integrantes cuenten con capacitación en materia de uso de la fuerza policial, con una racionalidad distinta de la bélica, que no asuman facultades propias de otras instituciones, y que su actuación pueda ser sometida a una fiscalización efectiva y rendición de cuentas, incluida la invariable sujeción a los tribunales civiles en el caso de violaciones a derechos humanos.

El quinto eje corresponde a la integración de la GN como fuerza armada permanente. En consecuencia, en caso de estimarlo necesario el presidente de la República podrá disponer de ella para la seguridad interior y defensa exterior del país. Se reformaría la fracción VI del artículo 89.

Todas estas líneas de acción ejecutiva son controvertidas. En primer lugar, resulta un contrasentido afirmar por un lado que la GN es una institución “de apoyo” a la seguridad pública y al mismo tiempo dejarle la responsabilidad institucional de quedarse al frente de las fuerzas armadas, en donde se haría cargo del despliegue y ejecución de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Sin mayores pormenores sobre el alcance de esta facultad, alarma el potencial desequilibrio de poderes al que podría conducir.

En segundo lugar, el proyecto legislativo del presidente López Obrador podría erigir en los hechos un régimen híbrido sancionador específico para las actuaciones de la GN, lo que únicamente abona a la atmósfera de incertidumbre y opacidad que impera en las actuaciones militares en

el país. Si a este nuevo régimen se le suman la persistente impunidad nacional, se podría dar un escenario de violaciones sistemáticas de derechos humanos con pocas opciones de reparación de daños.

En tercer lugar, incorporar a la GN como coadyuvante en la investigación de los delitos, así sea bajo la conducción del Ministerio Público, va en contra de la tradición de los sistemas democráticos nacionales y del propio Estado de derecho. Esto pues, por un lado, supone una concentración de poder en el Ejecutivo en detrimento de las funciones de un órgano autónomo (la Fiscalía General de la República), por lo que se mina un contrapeso del Estado mexicano. Esta apuesta por concentrar el poder es aún más visible si se considera el elemento en la iniciativa que propone que la GN quede a total disposición del presidente en caso de estimarlo conveniente, por lo que su uso en tareas de seguridad podría ser discrecional y arbitrario.

Por otro lado, la investigación de delitos requiere un conjunto específico de habilidades y formación, incluyendo conocimientos derivados de las ciencias forenses y de la criminología que sean vinculados a la estrategia legal, con técnicas de investigación, manejo de pruebas, o interrogatorios. Las fiscalías y policías civiles suelen tener personal especializado en estas áreas, mientras que las fuerzas armadas se centran en habilidades y objetivos propios de la defensa y seguridad nacional. Esto es, los militares están entrenados para operar en situaciones de combate, y su capacitación puede ser inadecuada para tratar con pericia investigaciones criminales.

Asimismo, en una democracia como la mexicana es crucial que exista un control civil efectivo sobre las fuerzas de seguridad. La experiencia mexicana desde 2006 también nos indica que pese a los reiterados esfuerzos por vigilar la actuación de las instituciones militares, la existencia de controles civiles para observar y determinar si su intervención se ajusta a lo previsto en las normas se ha obstaculizado por la autonomía del sistema militar (Gaussens y González, 2023).

El uso de los militares en funciones policiales, como se ha mencionado, puede erosionar este control y llevar a una militarización, con implicaciones negativas para los derechos civiles y la forma de gobierno. La participación de los militares directa o indirecta en la investigación de delitos puede socavar la confianza de la población en las instituciones democráticas y generar tensiones sociales.

V. CONSIDERACIONES EN TORNO A LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

La iniciativa de adecuación constitucional hasta ahora analizada espera ser discutida en el Congreso de la Unión. Ante una eventual aprobación por el órgano legislativo mexicano, se plantean una batería de reflexiones.

Las actuaciones militares en tareas de seguridad pública han tenido como principal manifestación las violaciones a los derechos fundamentales de las personas. Por otro lado, en el caso mexicano es notable la inconsistencia existente entre los postulados normativos establecidos para la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y las prácticas operativas observadas (Gaussens y González, 2023). Han transcurrido cerca de veinte años desde que se oficializó la intervención de las fuerzas armadas en el país, y lejos de disminuir los índices de criminalidad de delitos de alto impacto éstos han aumentado. Este hecho debería constituir evidencia suficiente de la ineficacia de esta estrategia. En México, implica una revisión del poder punitivo declarado por medio de discursos oficiales como el que nos ocupa; la subjetividad de los actores políticos desde su posición de poder impulsa en ocasiones prácticas genocidas que se desatienden debido a las narrativas de los discursos, la normalización de la violencia por las víctimas y el olvido de este fenómeno ominoso.

La consecución de alguna compatibilidad entre avanzar el Estado de derecho y la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública depende de cierta correspondencia entre los marcos formalizadores —como normas, reglamentos, lineamientos o protocolos— y las prácticas cotidianas (Gaussens y González, 2023). Desafortunadamente, en México la intervención de esta institución sólo ha propiciado un ambiente que favorece que las autoridades se deslinden de sus responsabilidades acusando de toda la afectación de las conductas delictivas al crimen organizado (Nerio, 2011).

De esta manera, en una hipotética adscripción de la GN a la Sedena, se puede producir una desnaturalización de la misión de la institución policial (en términos de Jiménez y Turizo, 2011). Esa misión está completamente definida en la Ley de la Guardia Nacional, y está correlacionada directamente con mantener y preservar la seguridad ciudadana

Debo subrayar que el limitado desarrollo, identidad y profesionalización de la misma policía en México es a la vez una de las razones por las cuales, aparentemente el modelo de la organización y formación militar resulte atractivo como alternativa. La incapacidad institucional, el deficiente entrenamiento, la carencia de recursos, y los incentivos informales en ausencia de sanciones que promueven la corrupción e incompetencia, han propiciado estas condiciones de desilusión por el modelo civil de seguridad pública, lo que de ninguna manera constituye una garantía de mejora en la preservación de la seguridad ciudadana.

Por lo tanto, la desacreditación del uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública pasa una reforma profunda a las policías mexicanas, que se oriente principalmente al combate a la corrupción, la impunidad y promueva el ejercicio pleno de los derechos humanos. Ésta es la única apuesta gubernamental que garantiza menos actos de represión estatal, controles efectivos en casos de violaciones a derechos humanos, transparencia en las actuaciones de las autoridades y el avance del Estado de derecho.

No debemos olvidar y mantener en la memoria (histórica) hechos pasados. Lo ocurrido a partir de 2008 en el norte del país, con la intervención de los militares en tareas de seguridad ciudadana, marcó el camino aún sin retorno a los homicidios masivos de la población civil, que ha desencadenado prácticas genocidas en el sentido amplio del término. Esto ocurrió, debido a la determinación de utilizar el poder punitivo sin control alguno y dejarlo bajo la responsabilidad de los militares.

La desaparición o el extremo debilitamiento del poder jurídico de contención hace que el poder punitivo se dispare en cualquier sentido y el vacío jurídico, automáticamente da paso a las libres pulsiones de los grupos de poder que en este momento estaban contenidos, y que se desarrollan criminalmente en forma sistemática y conforme a patrones.

En este caso, el vacío jurídico que implicó la ausencia de legislación o reglamentación de un posible Estado de excepción en determinado territorio mexicano causó un genocidio sin precedentes en Ciudad Juárez. Éste fue uno de los primeros territorios en el que se experimentaron esas pulsiones de los grupos de poder y se desplegaron acciones violentas entre los mismos grupos nacionales dedicados (o no) a las acciones ilícitas relacionadas con el narcotráfico.

De este análisis se puede afirmar que los actos violentos de 2008, en la región norte del país, se convirtieron en masacres o matanzas, El argumento reprobable y ausente de una ética pública del titular del Poder Ejecutivo estaba dirigido a la justificación de la violencia genocida; algo similar se está iniciando ahora con lo que plantea la iniciativa del Poder Ejecutivo federal, bajo falsos argumentos en nombre del orden público y en aras de garantizar la seguridad ciudadana. Desde luego, la incorporación de la GN al Ejército mexicano deja clara la posición del poder político puro del gobernante que ha decidido propiciar e impulsar la militarización de la seguridad pública y del Estado policial federal.

Con semejante estado de cosas, los gobiernos de las últimas tres décadas en México, frente a esa facticidad objetiva, no han creado propuestas de soluciones de vida; en cambio, sí promueven una política del silencio, encaminada a la aceptación tácita de la banalidad de la muerte. Esta afirmación es el reflejo de una salida falsa y aparentemente sencilla, que está impulsando la iniciativa analizada del Poder Ejecutivo federal, que es plausible se convierta en un dispositivo de violencia estructural contra la población civil.

cinco.

Industrias estratégicas





Análisis de la iniciativa de reformas a las industrias estratégicas del Estado: antecedentes y alcances

Marisol ANGLÉS HERNÁNDEZ**

M. LAURA BOLIVAR MEZA**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes*. III. *Artículo 25, quinto párrafo*. IV. *Artículo 27, párrafo sexto*. V. *Artículo 28, cuarto párrafo*. VI. *La rectoría económica y sus alcances en la organización de la administración pública*. VII. *Servicio público versus mercado: alcances de la reforma*. VIII. *La energía y la conectividad como derecho humano*. IX. *La seguridad y la soberanía energéticas*. X. *Del concepto de interés público en la iniciativa de reforma*. XI. *La ineludible transición energética*. XII. *Reflexiones finales*.

131

I. INTRODUCCIÓN

Desde una concepción jurídica, la Constitución se identifica como la norma suprema, la ley fundamental de la organización de un Estado, que integra un complejo normativo en el que se establecen las funciones fundamentales de aquél, se regulan sus órganos, el ámbito de sus competencias, las relaciones entre ellos, y se ordena el contenido axiológico que le da sustento. Y desde una aproximación política, la Constitución permite la unidad y ordenación social del Estado. De manera que toda reforma constitucional debe orientarse al mantenimiento de los valores y principios que dan soporte a las decisiones políticas fundamentales que dieron origen a la Constitución.

* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID: 0000-0001-9194-1284.

** Instituto Nacional de Administración Pública. ORCID: 0000-0002-8929-1101.

La iniciativa de reformas que plantea la modificación de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se hace mención como objeto a las industrias estratégicas del Estado (léase energética, y más precisamente eléctrica, así como del servicio público de internet), es el segundo intento de hacer una contrarreforma a la reforma constitucional en materia energética realizada en diciembre de 2013, siendo la primera la propuesta en octubre de 2021, que no logró el voto de la mayoría calificada en el Congreso de la Unión.

Cabe señalar que esta primera propuesta tuvo como eje la rectoría integral del Estado, no sólo económica en la reforma al artículo 25, sino que planteó la adición de un séptimo párrafo al artículo 27 constitucional para dejar a cargo del Estado la transición energética. Por ello, es importante entender el contexto del cual parte este segundo intento de contrarreforma, ya que en la exposición de motivos vuelve a hacer énfasis en el argumento de la necesidad de “asegurar nuestra estabilidad, suficiencia y autonomía energética, [para lo cual] es fundamental fortalecer las capacidades del Estado mexicano y de las empresas públicas a su cargo”. Por tanto, en contraposición a lo planteado en 2013, en la iniciativa se argumenta que la electricidad no es una mercancía, sino un derecho humano, por depender de ello el desarrollo de la vida y la economía del país, por lo que debe incluirse como principio básico en el texto de la Constitución, pues se trata “de un servicio público y una responsabilidad ineludible del Estado mexicano”.

Bajo esta premisa, y el argumento de garantizar la seguridad y soberanía energética, se presenta la propuesta de reforma a los párrafos quinto del artículo 25; sexto del artículo 27, y cuarto del artículo 28, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que analizaremos desde su versión antes de 2013, su texto vigente y los alcances de la propuesta de reforma en esta iniciativa.

Para ello, debemos considerar que si bien las propuestas de modificación se apuntalan en el interés público, que encuentra fundamento en los principios axiológicos de la propia Constitución, lo cierto es que debe plantearse bajo el pleno respeto y garantía de los derechos a un medio ambiente sano, al desarrollo sustentable, a la calidad de vida y, por citar algunos, al desarrollo en condiciones de dignidad.

II. ANTECEDENTES

Como se señaló anteriormente, la iniciativa que analizamos se circunscribe en un segundo planteamiento de reforma del Ejecutivo federal para contrarrestar los efectos que, en su consideración, han causado las reformas constitucionales de 2013 a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales. Si bien se trata de los mismos artículos, sólo se pretende modificar algunos párrafos enfocados en el replanteamiento y fortalecimiento de la rectoría del Estado y la orientación pública del sector electricidad. En este tenor, es que se hace un análisis retrospectivo del texto antes de la reforma de 2013 y el texto aprobado en aquella ocasión, para identificar los aspectos que la actual iniciativa busca reformar.

III. ARTÍCULO 25, QUINTO PÁRRAFO

El texto de este párrafo hasta antes de la reforma constitucional de 2013 señalaba solamente que el sector público tendría a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. En 2013 se agregó la figura —hasta en ese momento inexistente— de empresas productivas del Estado, que se constituirían para el caso de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, argumentando que la nación llevaría a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 constitucional. En las actividades citadas, la ley establecería las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como su régimen de remuneraciones, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad y transparencia con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrían realizar.

Así, mediante la reforma de 2013 se incluyó la figura denominada “empresas productivas del Estado” en lugar de los organismos descentralizados para el caso de Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión

Federal de Electricidad (CFE), en alineación a lo que en su momento recomendó la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como gobierno corporativo. Este enfoque abandona el principio de que dichas entidades son de servicio público, teniendo un enfoque fundamentalmente productivo, pues posteriormente en el artículo vigésimo transitorio de la reforma constitucional se incorporó, como prerequisite, que el objeto de estas empresas sería la creación de valor económico y el incremento de los ingresos de la nación, con lo que se enmarcó en el sector con un enfoque de mercado, pasando a segundo término la vocación original de servicio público.

Al quitarse el principio de “servicio público” y dar paso al de “creación de valor económico”, las nuevas empresas con características corporativas de derecho privado quedarían fuera del control, vigilancia y transparencia del propio Estado, trasladándose a sus propios comités corporativos mediante regímenes especiales dichas acciones, formalizados en la Ley de Pemex y la Ley de CFE, respectivamente.

IV. ARTÍCULO 27, PÁRRAFO SEXTO

134

Este párrafo ha sido uno de los pilares desde el siglo XX en la configuración del concepto de la decisión política fundamental relativa a la propiedad de la nación y el dominio eminente. Este concepto es clave para entender el sentido del artículo 27, ya que define el poder del Estado —en representación de la nación— sobre su territorio e impide que cualquier otro poder externo o interno lo vulnere. En pocas palabras, el dominio eminente equivale a soberanía. Este dominio eminente proviene del principio de propiedad originaria, que corresponde a la nación, que tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares y de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación.

Por ello, en este párrafo cuarto se ha dejado explícitamente enunciado que el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por

el Ejecutivo federal. No obstante, el régimen de concesiones tenía, hasta ese entonces, limitantes respecto al sector energético, pues el final de este párrafo señalaba hasta antes de 2013, que “tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, *no se otorgarán concesiones ni contratos*, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos”, y para el caso de la electricidad, “corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia *no se otorgarán concesiones a los particulares* y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines” (énfasis añadido).

Sin embargo, en 2013 el párrafo sexto del artículo 27 constitucional fue reformado para permitir la participación privada en materia energética y la reconfiguración de las modalidades de la propiedad, lo que significó la eliminación del texto constitucional propuesto por el presidente Adolfo López Mateos, el 29 de diciembre de 1960, que consideraba explícitamente a la electricidad como un servicio público, fuera del régimen de concesiones.

En la reforma de 2013, se eliminó la decisión explícita que prohibía la celebración de contratos y concesiones en materia de hidrocarburos, y, en el caso de la electricidad, se reformó el texto, para señalar que

corresponde exclusivamente a la Nación *la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución* de energía eléctrica; *en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica* (el resaltado corresponde a las modificaciones).

Con esta reforma de 2013, además de quitarle la exclusividad de toda la cadena en materia eléctrica al Estado, en específico la generación, transformación y abastecimiento, así como la naturaleza de servicio público, sólo quedó lo correspondiente *al control del sistema eléctrico nacional*, así como el servicio público *de transmisión y distribución* de energía eléctrica, pudiéndose dejar a las corporaciones privadas las actividades sustantivas de generación.

V. ARTÍCULO 28, CUARTO PÁRRAFO

La redacción del párrafo cuarto del artículo 28 constitucional ha sido crucial en las últimas décadas para señalar explícitamente las áreas estratégicas, que son exclusivas del Estado.

Los cambios en la reforma constitucional de 2013 llevaron a sustituir el concepto “electricidad” por diversas acciones, que condujeron a su fragmentación, como “la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica”. Asimismo, se cambió “petróleo y los demás hidrocarburos” por el segmento de “la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos”, permitiéndose así la liberalización del mercado en todas las demás actividades, tanto en el sector electricidad como en el petróleo, en respuesta a una clara política económica neoliberal, apuntalada en figuras como los permisos y las concesiones.

Con base en lo expuesto, se puede advertir la intención de la iniciativa presidencial del 5 de febrero de 2024, de reponer, en la medida de lo posible, el texto constitucional a su versión anterior a la reforma de 2013, y de añadir elementos, como el derecho humano al internet, con un enfoque de servicio público y justicia social.

A continuación, analizaremos las implicaciones y efectos de la propuesta de reforma.

VI. LA RECTORÍA ECONÓMICA Y SUS ALCANCES EN LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Uno de los cambios propuestos en esta iniciativa alude a la modificación de denominación de empresas productivas del Estado a “empresas públicas”, lo cual supera un aspecto meramente nominativo, que lleva a preguntar cuáles son las implicaciones de este cambio de denominación.

Es de recordar que, de conformidad con la reforma al artículo 25 constitucional y al artículo vigésimo transitorio del Decreto de reforma de 2013, la premisa de las empresas productivas del Estado consiste en operar “conforme a las mejores prácticas internacionales”, a fin de “garantizar la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la

Nación”, lo que cambió el principio de “servicio público” por el de “valor económico”, tal como se señala en la Ley de Pemex y en la Ley de la CFE.

La desaparición de la figura de empresas productivas del Estado desde el texto constitucional deberá impactar en la naturaleza jurídica y administrativa de Pemex y la CFE, lo cual es de gran relevancia. Por ello, la actual iniciativa de reforma argumenta que las empresas productivas del Estado estaban “desnaturalizando la obligación del Estado de garantizar el servicio público de electricidad, convirtiéndola en una empresa que no se diferencia de una privada y reduciendo su finalidad a la mera obtención de utilidades, sin ninguna función social”. Asimismo, se propone eliminar la obligación de que las empresas públicas se guíen por el concepto de “mejores prácticas”, porque ello se refiere a un gobierno corporativo, propio de las empresas privadas, constituidas por accionistas e inversionistas, lo que no aplica a una *empresa pública* (énfasis añadido). Sin embargo, no hay una definición de “empresa pública”, no queda claro si se refiere al contenido y alcance de los modelos existentes en el sector paraestatal, pero se intuye que se busca modificar sustancialmente lo que hasta el momento implica una empresa productiva del Estado y sus regímenes especiales.

VII. SERVICIO PÚBLICO VERSUS MERCADO: ALCANCES DE LA REFORMA

El argumento que se repite como marco de las propuestas de reforma son la yuxtaposición entre servicio público y mercado. De esta manera, la propuesta de reforma del párrafo sexto del artículo 27 constitucional se centra en que “*Las leyes determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica, que en ningún caso tendrán prevalencia sobre la empresa pública del Estado, cuya esencia es cumplir con su responsabilidad social y garantizar la continuidad y accesibilidad del servicio público de electricidad*” (el resaltado corresponde a las modificaciones al final del párrafo sexto del artículo 27 constitucional).

Es entonces que la empresa pública, como se señaló en el apartado anterior, no tendría la visión de creación de valor y un enfoque de mercado, por lo que por sí misma implica una prevalencia sobre el interés particular sobre el resto de las empresas privadas que participen en el sector eléctrico.

De hecho, esta premisa se refuerza con la referencia hecha en la propuesta de reforma en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, que señala:

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; *el servicio de internet que provea el Estado*; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, *cuyos objetivos serán preservar la seguridad y autosuficiencia energética de la nación y proveer al pueblo de la electricidad al menor precio posible, evitando el lucro, para garantizar la seguridad nacional y soberanía a través de la empresa pública del Estado que se establezca...* (el resaltado corresponde a las modificaciones al final del párrafo cuarto del artículo 28 constitucional).

Cabe señalar que se adiciona como área estratégica que no constituye monopolio al servicio público de internet, el cual será provisto por el Estado, y se tiene como premisa de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional —ya incluido en la reforma constitucional de 2013— la seguridad y autosuficiencia energética de la nación.

Por otra parte, se establece que el servicio público de internet que preste la empresa del Estado, de la misma manera que la electricidad, constituye un servicio público estratégico, cuyo objetivo es evitar que una parte importante de la población, por razones económicas, carezca de este instrumento fundamental para la educación, la cultura, la economía y la información, por lo que debe agregarse un criterio constitucional con el cual el Estado garantice su desempeño.

VIII. LA ENERGÍA Y LA CONECTIVIDAD COMO DERECHO HUMANO

Cabe señalar que en la exposición de motivos de esta iniciativa se enuncia explícitamente que la electricidad es un derecho humano, y que su acceso no puede depender de la capacidad económica, o de empresas preponderantes o de regiones privilegiadas, por lo que el Estado debe garantizar su acceso universal, pues de no hacerlo se generaría una distribución contraria a la justicia social. Por esta razón, el servicio público que presten las

empresas del Estado, al carecer de fines de lucro, no puede ser considerado en ninguna circunstancia como un monopolio. Sin embargo, esta afirmación no tiene referente en la Constitución respecto a dejar explícito que el acceso a la electricidad es un derecho humano, por lo que la argumentación respecto a la existencia de una “empresa pública” que lo garantice no queda debidamente soportada.

Ahora bien, se plantea el servicio público de internet con objeto de evitar que una parte importante de la población, por razones económicas, carezca de este elemento de gran relevancia para la educación, la cultura, la economía y la información.

Bajo este contexto, es importante recordar que los derechos humanos son interdependientes, y no podría argüirse que en aras de garantizar el derecho humano a la electricidad se vulnerasen otros derechos, como los relativos a un medio ambiente sano y a la salud. Ello exige garantizar que las empresas públicas cumplan con las obligaciones asumidas en materia de reducción de gases de efecto invernadero y de transición energética con un fuerte impulso a las energías renovables.

IX. LA SEGURIDAD Y LA SOBERANÍA ENERGÉTICAS

Ambos conceptos entran en la categoría de conceptos jurídicos indeterminados, cuya determinación debe hacerse con pleno respeto a los valores y principios reconocidos implícita o explícitamente por la Constitución. Si bien no existen definiciones unívocas sobre estas nociones, la soberanía energética guarda relación con los recursos naturales existentes en los países, a partir de los cuales se puede generar energía. Los países con fuentes energéticas propias se encuentran en una situación ventajosa respecto de aquellos que carecen de estos recursos. De alguna forma, la soberanía energética se asocia a la capacidad que tienen los gobiernos nacionales para decidir de forma autónoma e independiente sobre la estructura y la fuente de generación, suministro y consumo de energía, capacidad que se ve mermada en quienes dependen de fuentes externas de energía.

El Plan Sectorial de Energía 2020-2024 planteó como un objetivo prioritario: fortalecer a las empresas productivas del Estado mexicano como garantes de la seguridad y soberanía energética, con miras al me-

joramiento de la productividad, restitución de reservas de hidrocarburos, diversificación de fuentes de combustibles, reducción progresiva de impactos ambientales de la producción y consumo de energía, mayor participación de las energías renovables en el balance energético nacional, ahorro de energía y mayor eficiencia de su producción y uso, para lo cual se estimó crucial el fortalecimiento de Pemex, no así la diversificación de la matriz energética nacional. Una muestra de ello fueron los decretos de 2019 relativos a la modificación de los “Lineamientos que establecen los criterios para el otorgamiento de Certificados de Energías Limpias y los requisitos para su adquisición, publicados el 31 de octubre de 2014”, los cuales frenaron el desarrollo de las energías renovables, en franca contravención con los acuerdos internacionales en materia de reducción de gases de efecto invernadero, concretamente el Acuerdo de París, adoptado por el Estado mexicano.

Con relación al concepto de seguridad energética, al que prácticamente todos los gobiernos aluden, como principio de la política energética, tampoco se cuenta con una definición unívoca; no obstante, muchos de los esfuerzos por determinar su contenido se han enfocado en el mantenimiento de los suministros de energía, con énfasis en los recursos fósiles. Aunque en época más reciente ha cobrado relevancia la prestación ininterrumpida de servicios energéticos vitales, en el marco de lo que se ha denominado “derecho humano a la energía”, este enfoque de derechos debiera impulsar la generación distribuida y la generación comunitaria con fines sociales, realizada bajo criterios de justicia socioambiental y climática, la cual contará con un régimen diferenciado que la proteja de las fluctuaciones del mercado.

X. DEL CONCEPTO DE INTERÉS PÚBLICO EN LA INICIATIVA DE REFORMA

En un contexto de reforma constitucional en materia energética, el texto debería ser más explícito en definir áreas o ámbitos que se consideran de interés público, pues este concepto jurídico indeterminado se reitera en los artículos constitucionales, especialmente en relación con el régimen de propiedad y las áreas estratégicas —y, por tanto, exclusivas— del desarrollo nacional, tal como se muestra enseguida:

- La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública [...]. (artículo 27, tercer párrafo).
- El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el *interés público* (artículo 28, décimo primer párrafo).

Desde nuestra perspectiva, la propuesta de reforma deja de lado la definición más explícita del interés público, y sólo lo refiere en la exposición de motivos, en donde se pronuncia sobre la necesidad de que el interés público prevalezca sobre el interés privado, pero sin abundar en su significado y contexto de su aplicación.

XI. LA INELUDIBLE TRANSICIÓN ENERGÉTICA

A partir de los postulados de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Acuerdo de París y la Agenda 2030, los Estados del orbe trabajan para lograr la transición energética, punto de coincidencia entre la agenda climática y la de sostenibilidad. Dicha transición implica la sustitución significativa del uso de combustibles fósiles por fuentes de energía renovable.

No obstante, como se advierte, la iniciativa de reformas analizada perpetúa la dependencia de México de los recursos fósiles pese a que el país cuenta con la Ley de Transición Energética, cuyo objeto es regular el aprovechamiento sustentable de la energía, así como las obligaciones en materia de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes de la industria eléctrica, manteniendo la competitividad de los sectores productivos. Aunque, como energías limpias no sólo se incluyen a las fuentes renovables (eólica, solar, hidroeléctrica, oceánica, geotermia,

bioenergía), sino también a aquellas fuentes de energía y procesos de generación de electricidad cuyas emisiones o residuos, cuando los haya, no rebasen los umbrales establecidos en las disposiciones reglamentarias que para tal efecto se expidan, lo que da paso al metano y otros gases asociados en los sitios de disposición de residuos, granjas pecuarias y plantas de tratamiento de aguas residuales, entre otros.

Un elemento clave para el impulso de las energías limpias son los instrumentos de mercado denominados certificados de energías limpias, los cuales deben retomarse para incentivar la participación de los inversionistas privados en la diversificación de la matriz energética y contribuir al logro de los compromisos internacionales en materia de mitigación, descarbonización de la economía y garantía de los derechos a un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.

XII. REFLEXIONES FINALES

Como parte de la argumentación de la iniciativa de reformas, se emplean conceptos jurídicos indeterminados, tales como áreas estratégicas, industrias estratégicas, soberanía energética, seguridad energética, empresa pública e interés público, por lo que sería relevante tener claridad sobre el contenido y alcance de los mismos, aunque el trasfondo de la iniciativa se basa en la justicia social, parece evidente que se busca acabar con el enfoque de apertura económica al sector privado para mantener el control estatal de las actividades reguladas.

El contenido de cualquier reforma constitucional (incluida esta que alude a áreas estratégicas) debe tener como fundamento la protección y garantía de intereses superiores de los que depende la salud y la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, como lo son el derecho a un medio ambiente sano, a la salud, lo que implica orientar los postulados hacia la sustentabilidad, con mayor énfasis en las empresas del Estado.

La soberanía energética va de la mano con la seguridad energética, la preservación del interés público y el uso de los recursos naturales propiedad de la nación, por lo que es indispensable expresar tácitamente el acceso a la energía como un derecho humano, con un claro impulso a la generación distribuida y a la generación comunitaria con fines sociales, que permita el acceso a la energía en ámbitos rurales excluidos del proyecto nacional de electrificación.

Resalta el hecho de que en esta iniciativa, a diferencia de la presentada en octubre de 2021, no se hizo alusión a la indispensable transición energética, que en aquella ocasión incluía la adición del párrafo séptimo en el artículo 27 constitucional, en el que el Estado, como rector, quedaría a cargo de la misma y utilizaría de manera sustentable todas las fuentes de energía de las que dispone la nación, con el fin de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, para lo que establecería las políticas científicas, tecnológicas e industriales necesarias para esta transición, impulsadas por el financiamiento y demanda nacional como palancas de desarrollo.

La congruencia entre las metas que México ha asumido en materia de reducción de gases de efecto invernadero y sustentabilidad requiere diseñar políticas públicas que incentiven el uso de energías renovables para transitar hacia una efectiva descarbonización de la economía.

La reforma energética debe orientarse al fortalecimiento de un sector energético moderno y competitivo; esto último con miras a emplear la mejor tecnología y a renovar la infraestructura y las fuentes de suministro, para avanzar hacia la sostenibilidad a partir de decisiones que aprovechen el gran potencial energético del país, mejoren la eficiencia energética y descarbonicen la economía con un claro enfoque de derechos humanos.



Opinión técnica sobre la iniciativa presidencial de reforma energética del 5 de febrero de 2024

César Emiliano HERNÁNDEZ OCHOA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Contexto de la iniciativa*. III. *Objetivos de la iniciativa*. IV. *Análisis del contenido de la iniciativa y sus posibles efectos jurídicos sobre el sistema normativo de la energía en México*. V. *Ventajas, desventajas e implicaciones de la iniciativa de 2024*.

I. INTRODUCCIÓN

145

El sector eléctrico mexicano ha vivido importantes transformaciones constitucionales y legales a lo largo del siglo pasado y a principios de este. Durante la mayor parte del siglo XX fue un sector en el que participaron empresas privadas y públicas, nacionales y extranjeras. En 1960, el Ejecutivo decretó la nacionalización del sector eléctrico, y se llevó a cabo una reforma al artículo 27 constitucional, que estableció la exclusividad estatal del servicio público de energía eléctrica.¹ En 1992, se reformó la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica para permitir la participación privada en varias modalidades de servicio eléctrico consideradas diferentes del servicio público. En el primer lustro del siglo XXI se presentaron varias

* Doctor en derecho, exfuncionario público. El autor agradece los comentarios de Lázaro Benavides Lozano.

¹ La reforma, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 1960, añadió un párrafo al artículo 27 constitucional, que señaló: “Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para tales fines”. Sobre esta reforma véase Ortega Lomelín, Roberto, *La evolución constitucional de la energía a partir de 1917*, México, Secretaría de Energía/Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2016, pp. 94-99.

controversias constitucionales que cuestionaban la apertura del sector a la participación privada.² En 2013 se reformaron los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución y se agregaron veintidós disposiciones transitorias en materia de energía (en lo sucesivo, Reforma constitucional de 2013).³ Entre otros aspectos, la Reforma constitucional de 2013 abrió varias áreas del sector energético a la participación privada, desarrolló una amplia regulación constitucional aplicable a diferentes actividades de la industria eléctrica y replanteó el papel de las diferentes autoridades y empresas del Estado mexicano.⁴ En agosto de 2014 se expidió la legislación implementadora de la Reforma constitucional de 2013, incluyendo una nueva Ley de la Industria Eléctrica (en lo sucesivo, LIE).⁵ En abril de 2021, la LIE se reformó a partir de una iniciativa del presidente López Obrador (en lo sucesivo Reformas a la LIE).⁶ El 1o. de octubre de 2021 el presidente López Obrador envió su primera iniciativa para reformar la Constitución en materia de energía. Esta iniciativa planteaba reformar los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, e incorporaba nueve disposiciones transitorias (en lo sucesivo la Iniciativa de 2021).⁷ Entre otros aspectos de esta amplia iniciativa, se devolvía a la electricidad el carácter de área estratégica exclusiva del Estado, se señalaba que las funciones del Estado en electricidad no constituirían monopolio, se hacía responsable de la planeación y control del sistema eléctrico nacional a la Comisión Federal de Electri-

² Sobre las controversias constitucionales 22/2001 y 61/2004 en las que se impugnó la constitucionalidad de las reformas de diciembre de 1992 a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica véase Hernández Ochoa, César Emiliano, *La reforma cautiva. Inversión, trabajo y empresa en el sector eléctrico mexicano*, México, CIDAC, 2007, pp. 151-178.

³ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre de 2013 (en lo sucesivo, Reforma constitucional de 2013).

⁴ Sobre la reforma constitucional en materia de energía de 2013 véase Hernández Ochoa, César Emiliano, “La nueva Constitución energética mexicana y su implementación”, en Esquivel, Gerardo; Ibarra Palafox, Francisco, y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Cien ensayos para el Centenario*, t. 2. *Estudios Jurídicos*, México, UNAM/Senado de la República, 2017, pp. 231-260. Un análisis sustantivo de la reforma energética de 2013 y su implementación hasta 2018 puede encontrarse en Hernández Ochoa, César Emiliano, *Reforma energética. Electricidad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018, 132 pp.

⁵ Ley de la Industria Eléctrica, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de agosto de 2014.

⁶ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de marzo de 2021.

⁷ Andrés Manuel López Obrador, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética, 1o. de octubre de 2021.

cidad (CFE), y se topaba a un máximo de 46% a la generación eléctrica privada.⁸ La iniciativa fue votada y rechazada por la Cámara de Diputados el 17 de abril de 2022.⁹ El 5 de febrero de 2024, el titular del Ejecutivo federal presentó una segunda iniciativa de reformas a la Constitución en materia eléctrica (en lo sucesivo, la Iniciativa de Reforma Constitucional Energética de 2024 o la Iniciativa de 2024). En paralelo, se presentaron otras diecisiete iniciativas de reforma constitucional, incluyendo una que propone eliminar los textos constitucionales alusivos a la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH).¹⁰

Este artículo presenta un análisis técnico-jurídico de la Iniciativa de Reforma Constitucional Energética de 2024, así como de sus posibles implicaciones para el sector eléctrico mexicano, en caso de ser aprobada. Para abordar el análisis, la sección I del texto revisará brevemente el contexto en el que se presenta la Iniciativa. Una vez establecido el contexto, la sección II abordará los objetivos de la Iniciativa. En la sección III procederá al análisis y discusión de los contenidos de la Iniciativa, refiriendo algunas de sus posibles efectos jurídicos sobre el sistema normativo de la energía en México. Finalmente, la sección IV concluirá con el examen de las ventajas, desventajas, perspectivas e implicaciones de la Iniciativa de 2024.

⁸ Morales Mar, Carlos Andrés, “Iniciativa de reforma constitucional en materia de electricidad 2021 y su relación con la seguridad, confiabilidad y continuidad del suministro de energía eléctrica”, en AA VV, “La política eléctrica en México: Alcances y desafíos”, *Revista de Administración Pública*, 157, vol. LVII, núm. 1, México, INAP, enero-abril 2022, pp. 107-125.

⁹ “El domingo, 17 de abril, se llevó a cabo una sesión presencial en la Cámara de Diputados en la que se discutió el dictamen de reforma eléctrica. Con 275 votos a favor, 223 en contra y 0 abstenciones, la propuesta que reforma los artículos 4, 25, 27 y 28 de la Constitución Política no alcanzó la mayoría calificada de dos terceras partes de los legisladores para que fuera aprobada”. Redacción *El Economista*, “Cronología de la reforma energética en materia eléctrica de 2022”, *El Economista*, 25 de mayo de 2022. Disponible en línea en <https://www.economista.com.mx/political/Cronologia-de-la-reforma-energetica-en-materia-electrica-de-2022-20220525-0075.html>

¹⁰ Andrés Manuel López Obrador, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de industrias estratégicas del Estado, 5 de febrero de 2024, en *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, Anexo XIV*, núm. 6457-14, 5 de febrero de 2024, 22 pp. (en lo sucesivo la Iniciativa de Reforma Constitucional Energética de 2024).

II. CONTEXTO DE LA INICIATIVA

El 12 de enero de 2024 el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) anunció que presentaría varias reformas constitucionales el 5 de febrero de 2024, día de la Constitución. Sin embargo, sólo señaló que presentaría una iniciativa de reforma constitucional en materia de energía hasta el 1o. de febrero, un día después de que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolviera varios amparos que declaraban inconstitucionales gran parte de las Reformas a la LIE. Al respecto, el presidente señaló que la iniciativa que enviaría buscaría “dejar la Constitución como estaba antes de la llamada reforma energética, dejarla como la dejó el Presidente López Mateos”.¹¹ En este contexto, la Iniciativa de Reforma Constitucional Energética de 2024 puede verse como parte de un amplio conjunto de iniciativas de reforma constitucional impulsadas por AMLO en el último tramo de su gobierno, con las que pretende cimentar su legado político. Además, la Iniciativa de 2024 puede entenderse como una reacción del titular del Ejecutivo federal a la sentencia adversa de la Suprema Corte que declaró inconstitucional su reforma legal en materia eléctrica.¹²¹³

III. OBJETIVOS DE LA INICIATIVA

La exposición de motivos de la Iniciativa de 2024 comienza diciendo que “la visión de que la electricidad no es una mercancía sino un derecho humano... debe estar incluida como principio básico en el texto de la Constitución...”.¹³ Sin embargo, ni el texto vigente de la Constitución ni el texto de las reformas propuestas en la Iniciativa de 2024 incluye el establecer “un derecho humano a la electricidad”.

La exposición de motivos también incluye una larga cita a un mensaje al pueblo por parte del presidente López Mateos después de la nacionali-

¹¹ Andrés Manuel López Obrador, Conferencia matutina del 1o. de febrero del 2023.

¹² Suprema Corte de Justicia de la Nación, comunicado de prensa núm. 028/2024, del 31 de enero del 2024, “Reforma de 2021 a la Ley de la Industria Eléctrica; En cuanto introduce nuevas reglas en el orden del despacho de energía, la forma de asignación de los contratos de cobertura eléctrica y el sistema de adquisición de certificados de energías limpias, vulnera los principios de competencia, libre concurrencia y desarrollo sustentable”.

¹³ Iniciativa de Reforma Constitucional Energética de 2024, p. 2.

zación de la industria eléctrica en 1960, en el que el expresidente dice, entre otras cosas: “les devuelvo la energía eléctrica, que es de exclusiva propiedad de la Nación”, y “Cuando un gobernante extranjero me pregunta si hay posibilidad de entrar al negocio de la electricidad, le respondo que apenas estamos independizándonos de las invasiones extranjeras...”.¹⁴ La anterior referencia de la exposición de motivos es extraña, toda vez que el contenido de las reformas propuestas en la Iniciativa de 2024 no estatiza a la industria eléctrica mexicana ni excluye la participación privada nacional o extranjera en el sector.

La exposición de motivos tiene varias críticas al papel de la competencia económica, así como al papel de los intereses económicos y empresariales en la industria eléctrica;¹⁵ en paralelo la exposición de motivos encomia el papel de la empresa pública del Estado y la exime de participar en el sector eléctrico en condiciones de igualdad con otras empresas. En otras palabras, crea un régimen de excepción en el cual la CFE no estaría obligada a observar las disposiciones de competencia económica en la industria eléctrica. Señala, por ejemplo, que “el servicio público que presten las empresas del Estado, al no tener fines de lucro, no puede ser considerado en ninguna circunstancia un monopolio”.¹⁶ En la exposición de motivos se afirma que el régimen jurídico vigente en la industria eléctrica establece “ventajas a favor de las empresas privadas en contra de la empresa pública”, y que existe una “falsa competencia” donde “la CFE está obligada a adquirir electricidad a las empresas privadas”.¹⁷ La Iniciativa de 2024 “se propone establecer que [las empresas particulares] no puedan tener prevalencia sobre la empresa pública del Estado, que es garante de la continuidad y accesibilidad del servicio público de electricidad”.¹⁸ En ambas iniciativas, y de forma recurrente en el discurso presidencial, el desplazamiento de la CFE en el mercado ha sido reiteradamente mencionado como una motivación para dar a la CFE un mínimo del mercado, o establecer por mandato su “prevalencia”.¹⁹

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ Iniciativa de Reforma Constitucional Energética de 2024, p. 3.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Ibidem*, p. 4.

¹⁸ *Ibidem*, p. 5.

¹⁹ Una crítica de la participación privada en el sector eléctrico puede verse en López López, Miguel, “Mecanismos de transferencias de recursos públicos al sector privado en el sector eléctrico mexicano”, *Revista de Administración Pública*, 157, vol. LVII, núm. 1, México,

Establecer en la Constitución los objetivos de la “planeación de un sistema eléctrico nacional ordenado” es uno de los motivos principales que dice perseguir la Iniciativa de 2024, y que sí se reflejan en el texto constitucional reformado que propone. Al respecto, se señala que “el sistema eléctrico vigente se desarrolla al margen de toda planeación y en ausencia de la atribución de control del Estado. En este vacío son las leyes secundarias las que regulan el sistema, sin obedecer un principio constitucional que se propone establecer”.²⁰ La exposición de motivos afirma que busca dejar claro en el texto constitucional vigente “que el responsable del sistema eléctrico nacional y de su control es el Estado mexicano”, y añade que “la planeación y el control del sistema *tengan un objetivo explícito*: preservar la seguridad y autosuficiencia energética de la nación y proveer al pueblo de electricidad al menor precio posible, evitando el lucro, para garantizar la seguridad nacional y soberanía energética mediante la empresa pública del Estado”.²¹

La Iniciativa de 2024 busca eliminar el concepto de “empresa productiva del Estado”, que considera fue incorporado a la Constitución “por recomendaciones de organismos internacionales financieros de corte neoliberal, desnaturalizando la obligación del Estado de garantizar el servicio público de electricidad, convirtiéndola en una empresa que no se diferencia de una privada, y reduciendo su finalidad a la mera obtención de utilidades, sin ninguna función social”.²² Por razones similares, la Iniciativa de 2024 busca eliminar del texto constitucional el concepto de “mejores prácticas”, ya que, “de acuerdo a la propia definición neoliberal,

enero-abril 2022, pp. 183-221. Las proyecciones internas de la CFE señalaban que dicha empresa pasaría de 54% de participación de mercado en 2018 a 20% en 2024 (véase gráfico en p. 218). En este ensayo del autor detalla varios de los esquemas de participación de los particulares en la industria eléctrica mexicana, y presenta una cuantificación de los daños que en opinión del autor la participación privada causa a la CFE.

Aún con un incremento en la generación de CFE durante este sexenio, es difícil saber si el apetito por aumentar la participación de mercado del gobierno en general o de la CFE en particular concluirá con la compra de trece plantas de Iberdrola concluida este año. Véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público, comunicado No. 7 “Cofece autoriza la adquisición de las 13 centrales de Iberdrola por el Fonadin”, del 15 de febrero del 2024 y comunicado No. 11 “Con la adquisición de las 13 centrales eléctricas, el Estado recupera presencia estratégica para el país: Ramírez de la O”, del 11 del 27 de febrero del 2024.

²⁰ Iniciativa de Reforma Constitucional Energética de 2024, p. 4.

²¹ *Idem*.

²² *Ibidem*, pp. 6 y 7.

se refiere a un gobierno corporativo que se constituye por accionistas e inversionistas, lo que no aplica a la empresa pública”.²³ Estos argumentos de la exposición de motivos reflejan las críticas que algunos funcionarios de la CFE ha hecho en estos temas.²⁴

IV. ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LA INICIATIVA Y SUS POSIBLES EFECTOS JURÍDICOS SOBRE EL SISTEMA NORMATIVO DE LA ENERGÍA EN MÉXICO

La Iniciativa de 2024 es significativamente menos amplia y detallada en sus contenidos que la presentada por el presidente López Obrador en 2021. No obstante, comparte varios de sus objetivos, y, como veremos más adelante en la sección IV, podría sentar las bases constitucionales para alcanzar efectos similares a los pretendidos con la más ambiciosa y detallada Iniciativa de 2021.

1. Eliminación de la empresa productiva del Estado y mejores prácticas. Introducción del concepto de empresa pública del Estado (reformas propuestas al artículo 25 de la Constitución)

La Iniciativa de 2024 propone reformar el artículo 25 de la Constitución para eliminar las referencias actuales que hace dicho artículo al concepto de “empresa productiva del Estado”, y al señalamiento de que en materia eléctrica “la ley establecerá las normas relativas a [dichas empresas productivas del Estado]..., con base en las mejores prácticas...”. En sustitución del concepto de “empresas productivas del Estado”, la Iniciativa de 2024 propone introducir el término “empresas públicas del Estado”.²⁵

Cabe señalar que la Iniciativa de 2024 no modifica expresamente al vigésimo transitorio de la Reforma Constitucional de 2013, que desarro-

²³ *Ibidem*, p. 7.

²⁴ Véase, por ejemplo, Hernández Mendoza, César Alejandro, “Los fines sociales y nacionales del Estado mexicano: factor determinante para rescatar a la CFE”, en AA VV, “La política eléctrica en México: Alcances y desafíos”, *Revista de Administración Pública*, 157, vol. LVII, núm. 1, México, enero-abril 2022, pp. 127-150.

²⁵ *Iniciativa de Reforma Constitucional Energética de 2024*, pp. 6 y 7.

lla en sus tres párrafos y seis fracciones los principios y reglas aplicables a las empresas productivas del Estado y sus mejores prácticas (por ejemplo, en materia de autonomía presupuestal, consejeros independientes, régimen especial de adquisiciones, contrataciones, presupuesto, deuda pública, etcétera). No obstante, de desaparecer el concepto de “empresa productiva del Estado” fundamentado en el artículo 25 constitucional, queda en vilo implícitamente lo dispuesto en relación con dichas empresas productivas en varios artículos transitorios de la Reforma Constitucional de 2013, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la Ley General de Deuda Pública, en la Ley de Petróleos Mexicanos, en la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, y en las diversas disposiciones jurídico-administrativas que lo implementaron a partir de agosto de 2014.²⁶

De aprobarse esta iniciativa, no hay certeza sobre la regulación en particular que se propondría para la “empresa pública del Estado”. El concepto “organismo descentralizado” bajo el cual operaba la CFE antes de la reforma de 2013, y Pemex antes de la reforma de 2008,²⁷ estaba respaldado por una amplia doctrina jurídica de derecho administrativo, que trazaba sus orígenes a la tradición jurídica francesa de mediados del siglo XX. De entrada, de ser aprobada la reforma, podría dejar sin fundamento constitucional varias de las disposiciones y disciplinas de gobierno corporativo incorporadas actualmente en las leyes de Pemex y de la CFE. No obstante, las mejores prácticas de gobierno corporativo a las cuales están actualmente sujetos Pemex y la CFE también derivan del hecho de que ambas empresas cotizan en mercados de valores de México y otras partes del mundo.

²⁶ Véanse las referencias a las empresas productivas del Estado en los transitorios tercero, cuarto, quinto, noveno y vigésimo de la Reforma Constitucional de 2013, así como por ejemplo las leyes y reformas legales incluidas en el Decreto por el que se expiden la Ley de Petróleos Mexicanos y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, y se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Entidades Paraestatales; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, publicado en el *DOF* del 11 de agosto de 2014 (en lo sucesivo Leyes y reformas legales sobre Empresas Productivas del Estado de 2014).

²⁷ Ley de Petróleos Mexicanos, publicada en el *DOF* el 28 de noviembre de 2008.

2. Eliminación de participación privada vía contratos en transmisión y distribución. Prevalencia de empresa pública del Estado sobre empresas privadas. Responsabilidad de empresa pública del Estado sobre servicio público de electricidad (reformas propuestas al artículo 27 de la Constitución)

La Iniciativa de 2024 propone reformar el artículo 27 de la Constitución, para reforzar la exclusividad del Estado en materia de la planeación y control del sistema eléctrico nacional en lo que toca al “servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica”. En ambos casos, las reformas propuestas reducen la posible participación privada vía contratos.

En primer lugar, la Iniciativa de 2024 introduce una nueva remisión normativa al artículo 28 constitucional para determinar el alcance de la exclusividad estatal en materia de planeación y control del sistema eléctrico.²⁸

En segundo lugar, la Iniciativa de 2024 eliminaría la posibilidad del Estado, actualmente expresa en el texto constitucional, de “celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes” con relación al “servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica”.²⁹

En tercer lugar, la Iniciativa de 2024 mantiene el texto que permite que en las leyes se establezca la forma en la que los particulares podrán participar en las actividades de la industria eléctrica, pero establece limitantes a la participación y competencia privada actualmente no presentes en el texto constitucional. Al respecto, la Iniciativa de 2024 propone adicionar dos elementos, que:

- a) “[Las leyes determinarán] que en ningún caso [los particulares] tendrán prevalencia sobre la empresa pública del Estado” en las actividades diferentes del servicio público de transmisión y distribución

²⁸ Al respecto, la redacción quedaría de la siguiente manera: “Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y control del sistema eléctrico nacional en términos del artículo 28 de esta Constitución”. Véase Iniciativa de Reforma Constitucional Energética de 2024, p. 8.

²⁹ El texto vigente del artículo 28 constitucional (que se propone eliminar) dice en su parte relativa que “en estas actividades [servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica] no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes”. Véase Iniciativa de Reforma Constitucional Energética de 2024, p. 8.

de energía eléctrica, es decir, en la generación o la comercialización (incluyendo el suministro básico o calificado) de electricidad.

b) que la “esencia [de la empresa pública del Estado] es cumplir con su responsabilidad social y garantizar la continuidad y accesibilidad del servicio público de electricidad”.³⁰

Respecto a las reformas propuestas al artículo 27 constitucional, es claro que se están estableciendo limitaciones a la participación privada y al régimen de libre competencia en electricidad, pero es incierto el alcance de las limitaciones. La incertidumbre tiene que ver con conceptos no desarrollados en cuanto a su significado ni en la Iniciativa de 2024, ni en la doctrina jurídica. ¿Qué significa o podría significar la no prevalencia? Dado que no existe una doctrina jurídica que desarrolle este concepto, es preciso acudir a una definición gramatical. Por ejemplo, para la Real Academia Española, “prevaler” es “sobresalir, tener alguna superioridad o ventaja”, o bien “imponerse o triunfar una persona o cosa sobre otra”.³¹ ¿Qué implicaría, bajo la nueva redacción propuesta para el artículo 27 constitucional, que las leyes deban establecer que los particulares no puedan en ningún caso “sobresalir, tener alguna superioridad o ventaja”, “imponerse o triunfar” sobre la empresa pública del Estado en generación o comercialización eléctrica? Actualmente la Ley de la Industria Eléctrica establece en su artículo 4 que “la generación y la comercialización de energía eléctrica son actividades que se prestan en un régimen de libre competencia”. Y en la libre competencia no puede haber ganadores o perdedores designados *ex ante*, dado que cualquier competidor podría ganar o perder, es decir, “prevaler” o no.³²

³⁰ Véase Iniciativa de Reforma Constitucional Energética de 2024, p. 8.

³¹ Voz “prevaler”, *Diccionario panhispánico de dudas* (edición en línea), Real Academia Española. Disponible en: <https://www.rae.es/dpd/prevaler>

³² Hoy día los principios constitucionales de competencia económica y libre concurrencia no sólo se han aplicado al sector eléctrico, sino que además han jugado un papel importante entre 2021 y 2024 para procesar e ir resolviendo los cientos de amparos presentados contra las Reformas a la LIE o la adquisición de 13 plantas eléctricas de Iberdrola por el Fondo Nacional de Infraestructura propiedad del gobierno federal. Los razonamientos con los que la Suprema Corte y la Cofece han decidido esas cuestiones se han basado en principios de competencia económica. Un entorno jurídico donde esas reglas no se aplican sería totalmente diferente del actual. La incertidumbre jurídica bajo una regla indeterminada de “prevalencia” de la empresa pública del Estado (cualquiera que ésta o éstas sean) sería significativa.

Algo similar ocurre con la referencia que se hace a un “servicio público de electricidad” cuya continuidad y accesibilidad debe garantizar “la empresa pública del Estado” conforme a la nueva redacción del artículo 27 propuesta en la Iniciativa de 2024. Hoy día el único “servicio público” en el sector eléctrico expresamente considerado como tal es el de “transmisión y distribución”. La generación y comercialización no son considerados hoy “servicios públicos” en el sentido “orgánico” que la doctrina jurídica tradicional asignaba al término, aunque están sujetos a “obligaciones de servicio público y universal” establecidas en el artículo 4 de la Ley de la Industria Eléctrica.³³ ¿La nueva referencia al “servicio público eléctrico” significa que generación y comercialización serán ahora también “servicio público” en sentido “orgánico”, y por lo mismo sujetas a título de concesión en lugar de permiso? ¿Este “servicio público de electricidad” aplicará únicamente a la empresa pública del Estado, o es aplicable también a los participantes privados que lo podrían llevar a cabo con un título de concesión? Incorporar generación y comercialización dentro de este más amplio “servicio público de electricidad” las haría actividades concesionadas sobre las cuales el Estado podría ejercer poderes más amplios y discrecionales.

Por ejemplo, la Suprema Corte decidió que “aunque constitucionalmente es admisible perseguir el fortalecimiento de las empresas públicas, ese fortalecimiento debe ser diseñado para no entorpecer la libre concurrencia y competencia en las áreas de la industria eléctrica en las que, por diseño constitucional, CFE debe ser un participante más. El fortalecimiento de CFE no puede entenderse como la posibilidad de hacerlo preponderante en un área en la que por mandato constitucional debe competir”. Véase sentencia del amparo en revisión 164/2023 promovido en contra de las Reformas a la LIE, resuelto por la Segunda Sala de la SCJN el 31 de enero del 2024.

De igual forma, la Cofece condicionó la compra de las centrales de Iberdrola por parte de un fondo con participación mayoritaria del gobierno federal, entre otras razones, para evitar “que la competencia económica del mercado de la generación eléctrica se vea afectada”, por lo que impuso condiciones como un límite de inversión para el gobierno federal, la garantía de mecanismos de gobierno corporativo, el establecimiento de controles que obliguen a las personas encargadas de la operación de las plantas de a actuar con independencia y sin conflicto de interés, entre otras, con el objetivo de garantizar que las plantas en cuestión operen de forma independiente en el mercado. Véase, Cofece, comunicado 008-2024 del 15 de febrero del 2024, “El Pleno de la Cofece sujeta compra de plantas de generación de energía eléctrica al cumplimiento de condiciones”.

³³ “Las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y el Control Operativo del Sistema Eléctrico Nacional son de utilidad pública y se sujetarán a obligaciones de servicio público y universal en términos de esta Ley y de las disposiciones aplicables, a fin de lograr el cabal cumplimiento de los objetivos establecidos en este ordenamiento legal”. Artículo 4, segundo párr., Ley de la Industria Eléctrica.

La incertidumbre jurídica que introduciría la Iniciativa de 2024 en caso de ser aprobada contrasta con el detalle normativo presente en la Iniciativa de 2021. No obstante, dado que ambas iniciativas fueron propuestas por el mismo presidente, es posible que su sentido final sea equivalente y fuertemente estatista.³⁴

3. Objetivos de la planeación y control del sistema eléctrico nacional. Establecimiento de nueva empresa pública del Estado a cargo de estas atribuciones. Reforma propuesta al artículo 28 de la Constitución

El artículo 28 de la Constitución establece actualmente como una de las “áreas estratégicas” que “no constituirán monopolios”, “las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en “la planeación y control del sistema eléctrico nacional”. Respecto a esa área estratégica, la Iniciativa de 2024 propone adicionar que sus “objetivos serán preservar la seguridad y autosuficiencia energética de la Nación y proveer al pueblo de la electricidad al menor precio posible, evitando el lucro, para garantizar la seguridad nacional y soberanía a través de la empresa pública del Estado que se establezca”.³⁵

La redacción del artículo 28 constitucional propuesta en la Iniciativa de 2024 indica que las facultades de planeación y de control del sistema eléctrico nacional se pondrán a cargo de una misma y nueva “empresa pública del Estado que se establezca”. Actualmente, por disposición de los transitorios de la Reforma Constitucional de 2013, ambas facultades son ejercidas por autoridades diferentes. El Estado mexicano lleva a cabo el control operativo del sistema eléctrico nacional por medio del Centro Nacional de Control de Energía (Cenace), un organismo público descentralizado cuya naturaleza orgánica y atribuciones están reguladas en la Reforma Constitucional de 2013.³⁶ Por otra parte, actualmente el Estado mexicano lleva a cabo la planeación del sistema eléctrico mediante de una dependencia del Ejecutivo Federal: la Secretaría de Energía (Sener), a la

³⁴ Propuestas de reforma a los artículos 27, párr. VI (electricidad declarada área estratégica exclusiva del Estado incluyendo toda la cadena desde generación hasta suministro).

³⁵ Iniciativa de Reforma Constitucional Energética de 2024, p. 9.

³⁶ Transitorio décimo sexto, inciso b, Reforma Constitucional Energética de 2013.

cual la Reforma Constitucional de 2013 faculta para “establecer, conducir y coordinar la política energética”.³⁷ En ejercicio de dicha facultad, desde 2015 la Sener ha venido publicando el Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional (Prodesen), instrumento rector de la planeación del sistema eléctrico mexicano. ¿La nueva “empresa pública del Estado que se establezca” absorbería las facultades del Cenace y de la Sener? ¿Podría dicha empresa pública del Estado ser la propia CFE? La nueva redacción propuesta permitiría que en una misma persona se concentraran responsabilidades de fijación de política energética, de control del sistema y operación del mercado eléctrico mayorista, y de competidor en este mercado. Los potenciales conflictos de interés serían mayores, y afectarían el terreno parejo en perjuicio de los participantes privados en la industria eléctrica. Por otra parte, los transitorios décimo y décimo sexto de la Reforma Energética de 2013 que aluden a las facultades del Cenace y la Sener no se derogan de manera expresa sino, parecería, de manera tácita, al asignarse algunas de sus facultades a una nueva empresa pública del Estado. Lo anterior generaría inseguridad jurídica.

De igual forma, existen contrastes entre la Iniciativa de 2024 con lo que señaló en su momento la fallida Iniciativa de 2021, donde era claro que la CFE asumiría funciones actualmente ejercidas por el Cenace y la CRE, además de la titularidad de las actividades del área estratégica de electricidad.³⁸

Finalmente, la Iniciativa de 2024 establece los objetivos de la “empresa pública del Estado que se establezca”. En la nueva empresa se concentrarían atribuciones de naturaleza diferente (por ejemplo, autoridad, operador de mercado, y competidor) que darían pie a conflictos de interés. Las tensiones anteriores también se manifiestan en los objetivos. La nueva empresa pública que se establezca deberá, por ejemplo, “proveer al pueblo de la electricidad al menor precio posible, evitando el lucro”. Si la nueva empresa pública asumiera junto con el “control operativo del sistema eléctrico nacional”, las demás atribuciones actuales del Cenace, entonces tendría la facultad de operar el mercado eléctrico mayorista. En ese mercado participan generadores y comercializadores privados, que son empresas mercantiles, es decir, empresas que por definición buscan obtener “ganancias,

³⁷ Transitorio décimo, inciso a, Reforma Constitucional Energética de 2013.

³⁸ Véase artículo 27, párr. VI y transitorios, segundo, inciso d y cuarto de la Iniciativa de 2021.

beneficios, utilidades”; en otras palabras, se trata de empresas que tienen fines legítimos de lucro. ¿Qué impacto tendría el que empresas privadas que buscan tener utilidades legítimas, operen en un mercado eléctrico a cargo de una empresa pública del Estado obligada a “evitar el lucro” y a “proveer al pueblo de la electricidad al menor precio posible”?

Pero la anterior no es la única tensión observable en el nuevo listado de objetivos rectores de la nueva empresa pública que estaría a cargo de la planeación, control del sistema y mercado eléctrico (además de ser potencialmente la misma que compite en dicho mercado). ¿Qué sucedería con los objetivos que, en la redacción actual de los transitorios de la Constitución guían a la Sener y al Cenace, y que no se derogan expresamente? Actualmente la Sener debe, por ejemplo, “fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico”. A su vez, el Cenace está a cargo “del acceso abierto y no indebidamente discriminatorio” a las redes eléctricas.³⁹ ¿De qué forma se podría garantizar el acceso a estas redes para los competidores del mercado? La Iniciativa de 2024 no es clara al respecto, por lo que no puede saberse. No obstante, parecería que, en los hechos, estos principios no serían observados. En este tema nuevamente, la Iniciativa de 2021 era mucho más clara.⁴⁰

En el listado de nuevos objetivos de la empresa pública del Estado también es notable la ausencia de algún objetivo vinculado a la idea de “sustentabilidad”, que jugó un papel notable en la Reforma Constitucional de 2013, y en la fallida Iniciativa de Reforma Energética de 2021, pero que está totalmente ausente en la Iniciativa de 2024.

V. VENTAJAS, DESVENTAJAS E IMPLICACIONES DE LA INICIATIVA DE 2024

La Iniciativa de Reforma Constitucional Energética de 2024 es el segundo intento de revertir la Reforma Constitucional de 2013. De ser aprobada, la Iniciativa de 2024 establecería un nuevo sistema jurídico en energía discordante con el vigente y aplicable al resto de los sectores económicos en la Constitución y en los tratados internacionales. Mientras que en los

³⁹ Transitorios décimo, inciso a y decimosexto, inciso b de la Reforma Constitucional de 2013.

⁴⁰ Propuesta de transitorio segundo en la Iniciativa de 2021.

demás sectores económicos la libertad de comercio e industria, y la libre competencia rigen al sector, en energía se establecería un sistema excepcional.

A diferencia de la fallida Iniciativa de Reforma Constitucional Energética de 2021, donde muchas de las implicaciones de la reforma sobre el resto de la constelación normativa constitucional eran evidentes, por ejemplo, derogándose expresamente las disposiciones antes vigentes de la Reforma Constitucional de 2013, detallándose las nuevas facultades constitucionales de la CFE sobre el sistema eléctrico nacional y sobre los participantes privados de manera clara, o estableciendo un plazo cierto para la expedición de las leyes que implementarían dicha reforma,⁴¹ en la Iniciativa de 2024 las implicaciones sobre el conjunto de reglas constitucionales vigentes para el sector eléctrico son potencialmente tan grandes como las de la Iniciativa del 2024, pero no son claras. Implícitamente, la Iniciativa de 2024 estaría derogando varias de las disposiciones constitucionales transitorias de la Reforma de 2013. Sin mencionarlo, deja sin fundamento en el texto constitucional sustantivo la obligación de acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a redes, o el mercado eléctrico mayorista, conceptos y principios constitucionales vigentes, pero que hoy día cuelgan, todos ellos, de las redacciones vigentes de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución y de los transitorios de la Reforma Constitucional de 2013. De ser aprobada la Iniciativa de 2024 la legislación secundaria podría mantener el acceso abierto a las redes o el mercado eléctrico mayorista. Pero nada en la Constitución mencionaría dicho principio o institución. Y si la intención de la administración de AMLO es similar a la observable en la Iniciativa de 2021, lo más probable es que dichas instituciones y principios desaparecieran.

De aprobarse, la Iniciativa de 2024 ocasionaría que México fuera demandado por sus socios del Tratado México, Estados Unidos, Canadá (en lo sucesivo T-MEC), toda vez que, al limitarse los derechos que los inversionistas privados tenían al momento de la firma del tratado, sería violatoria del T-MEC. Así, México enfrentaría una nueva controversia energética que seguramente perdería, y podría dar pie a represalias comerciales. Además, México llegaría débil a la “revisión programada” del TMEC el 1o. de julio de 2026, donde Canadá o Estados Unidos podrían

⁴¹ Transitorios octavo y noveno de la Iniciativa de 2021.

argumentar esa disputa y usarla de pretexto para confirmar su deseo de no prorrogar la vigencia del T-MEC.⁴²

La Iniciativa de 2024 generaría importantes afectaciones económicas a los particulares. Lo haría porque limita sus derechos (por ejemplo, a participar en contratos de transmisión y distribución), los sujeta a participar en una industria eléctrica donde la empresa pública del Estado debe prevalecer sobre ellos, y donde una nueva empresa pública planearía, controlaría y operaría el sistema eléctrico nacional sin considerar los legítimos beneficios o utilidades de los participantes privados. Se afectarían una serie de derechos constitucionales y condiciones de participación de los que actualmente gozan los particulares en la industria eléctrica: las libertades de industria y de comercio, la competencia económica y la libre concurrencia, entre otros. Además, porque a diferencia de la nacionalización y la reforma constitucional eléctrica de 1960, la Iniciativa de 2024 no contiene disposición alguna que tutele los derechos adquiridos por los participantes privados.⁴³ Los particulares afectados difícilmente aceptarían las afectaciones referidas, antes bien iniciarían —como lo hicieron ante las Reformas a la LIE de 2021— múltiples impugnaciones legales y arbitrajes, en México y en el extranjero. De esta manera, de aprobarse la Iniciativa de 2024 se frenarían inversiones privadas y se extenderían unos años más los conflictos legales que enfrentaron al gobierno con las empresas eléctricas desde 2021.

Las preguntas de fondo son si esta Iniciativa de 2024 resolvería los problemas que se planteó resolver, y si esas soluciones mejorarían la situación del sistema eléctrico nacional. Si el problema se define como dar mayor control al Estado sobre el sector eléctrico, y poner un techo a la

⁴² Artículo. 34.7 (2) y (3). T-MEC. Washington podría ser más agresivo en presentar demandas en los paneles del TMEC, particularmente a lo que se refiere a las prácticas mexicanas en temas como la nacionalización del sector energía. Sobre lo que podría demandar Estados Unidos en la revisión programada del TMEC, véase Lighthizer, Robert, “The New American Way of Trade. How the USMCA does what NAFTA couldn’t”, *Foreign Affairs*, 27 de septiembre de 2023. Donde el autor señala que la disposición *sunset* otorga al gobierno de los Estados Unidos la oportunidad de corregir problemas “tan pronto como se presenten”.

⁴³ En 1960, tras la reforma constitucional eléctrica de López Mateos, se respetó el derecho de los inversionistas que invirtieron bajo ciertas reglas a seguir operando y no ser perjudicados por normas retroactivas. Y por algunos años varias empresas eléctricas privadas siguieron operado al amparo de sus concesiones. Véase Ortega Lomelín, Roberto, *op. cit.*, p. 98.

competencia privada, la Iniciativa de 2024 sería un paso en esa dirección. Si el problema se define como establecer criterios de planeación y control del sistema eléctrico que ignoren la participación privada y el derecho de los particulares a obtener utilidades, también es un paso en esa dirección. Si el objetivo es desterrar las estructuras y mejores prácticas de gobierno corporativo impulsadas por la OCDE, la Iniciativa de 2024 también avanzaría ese propósito, aunque muchas de esas estructuras y prácticas de transparencia y rendición de cuentas se mantendrían por virtud de la regulación aplicable a Pemex y a la CFE en los mercados de valores. Y otras tantas (por ejemplo, la posibilidad de utilizar filiales privadas como CFenergía o CFE Internacional para hacer negocios, o vehículos como la Fibra-E para financiar nuevos proyectos) seguirían, porque a pesar de la retórica, en la práctica han sido ampliamente utilizadas por la CFE en los años de la administración López Obrador, y sería indispensable mantenerlas para concretar proyectos. Cabe señalar que en materia de gobierno corporativo y mejores prácticas, con la Iniciativa de 2024, México avanzaría en sentido contrario de los cambios observados en las empresas públicas de países con desarrollo comparable al nuestro y regresaría a prácticas comunes hace más de cincuenta años. Lo anterior implica regresar el reloj de las empresas públicas al estándar de gobernanza abandonado por China, Brasil o Colombia desde hace treinta años.⁴⁴

En cualquier caso, el costo de dar esos pasos sería cuantioso, por la previsible oposición litigiosa de empresas privadas y represalias de socios comerciales. Además, la introducción de las normas contenidas en la Iniciativa de 2024 generaría una amplia gama de problemas de implementación, porque sus principios y conceptos son ajenos y antagónicos a los que actualmente incorporan las leyes y la regulación aplicables a la industria y al mercado eléctrico mexicanos. Así, no sólo sería de esperarse la impugnación de particulares. De aprobarse la Iniciativa de 2024 también se

⁴⁴ Sobre cómo las empresas propiedad del Estado de varios países, como China, Brasil, Colombia y otros, adoptaron mejores prácticas de gobierno corporativo véase Musacchio, Aldo y Lazzarini, Sergio G., *Reinventing State Capitalism: Leviathan in Business, Brazil and Beyond*, Cambridge, Harvard University Press, 2014. 368 pp. Véase también Hsu, Po-Hsuan, Liang, Hao, y Matos, Pedro, *Leviathan Inc. and Corporate Environmental Engagement*, mimeo, University of Hong Kong, Singapore Management University, University of Virginia, abril 30, 2017, 53 pp. (cuyos autores argumentan que las empresas propiedad del Estado listadas en bolsas de valores, muestran incluso más responsabilidad social y ambiental que sus contrapartes privadas, sin sacrificar rentabilidad).

requeriría un amplio despliegue de nuevas normas legales, reglamentos, y otras regulaciones implementadoras, que estarán guiados por principios frecuentemente en conflicto con los hoy vigentes (y que se incorporaron al sistema a lo largo de más de treinta años). Armar ese nuevo rompecabezas implicará un gran reto técnico-jurídico de varios años para reguladores y funcionarios federales. Mientras se logra, la parálisis de sector se mantendría.

En el fondo, los problemas que la Iniciativa de Reforma Energética de 2024 enfrentaría se resumen en uno solo: regresar a instituciones y modelos de organización industrial eléctrica de los años 1960, 1970 y 1980, lo cual es una tarea increíblemente costosa y complicada en el México de los 2020.

seis. _____

Jóvenes construyendo el futuro





Opinión técnica sobre la iniciativa del Ejecutivo Federal para constitucionalizar los apoyos económicos a jóvenes que no estudian ni trabajan.

Análisis del proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), Anexo 17

Jesúsvaldo MARTÍNEZ SORIA*

SUMARIO: 1. *Introducción.* II. *¿En qué consiste la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal?* III. *Análisis de la iniciativa.*

165

I. INTRODUCCIÓN

Entre las veinte iniciativas de reforma presentadas por el Poder Ejecutivo federal el pasado 5 de febrero ante la Cámara de Diputados, se encuentra la propuesta de establecer la obligación constitucional del Estado mexicano para brindar apoyos económicos a las y los jóvenes que no se encuentren en actividades ocupacionales ni educativas. Ello forma parte de un conjunto de acciones legislativas que buscan consolidar la política social impulsada por el actual gobierno federal, intentando elevar a rango constitucional uno de sus programas públicos prioritarios: Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF); a pesar de que no se cuenta con suficientes elementos de seguimiento y evaluación del programa como para suponer que es la mejor solución pública en la materia.

* Investigador en el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. ORCID: 0000-0002-8798-3868.

Si bien el establecimiento de los objetivos de la iniciativa para lograr el desarrollo de la población juvenil como una prioridad constitucional es loable, constitucionalizar hoy un mecanismo de transferencias monetarias sin el debido diagnóstico es por lo menos prematuro. Aunque la disposición constitucional propuesta tenga buenas intenciones, los instrumentos jurídicos que garantizan una beca del Estado —en los términos que marca la iniciativa—, no bastan para asegurar la justicia social y la inclusión de la juventud en el desarrollo económico del país.

En la primera sección de este ensayo se describen brevemente los principales contenidos de la iniciativa del Ejecutivo federal. Con base en esos contenidos, en la segunda sección se ofrece un conjunto de reflexiones que buscan problematizar la propuesta de reforma constitucional. Se trata de contribuir con el entendimiento colectivo de los problemas públicos y con la formulación de sus soluciones legislativas.

II. ¿EN QUÉ CONSISTE LA INICIATIVA PRESENTADA POR EL EJECUTIVO FEDERAL?

En el ejercicio de sus facultades, el Poder Ejecutivo federal presentó un proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (Presidencia de la República, 2024). El proyecto fue recibido por la Cámara de Diputados, en donde se llevará a cabo su análisis, dictaminación y eventual aprobación. De ser así, la iniciativa sería turnada al Senado de la República para cumplir, como cámara revisora, con el mismo proceso legislativo.

1. *La enmienda*

La redacción del párrafo añadido con la reforma constitucional es la siguiente:

El Estado otorgará un apoyo económico mensual equivalente al menos a un salario mínimo general vigente a jóvenes entre 18 y 29 años que se encuentren en desocupación laboral y no estén cursando en alguno de los niveles educativos, a fin de que se capaciten para el trabajo por un periodo de hasta 12 meses en negocios, empresas, talleres, tiendas y

demás unidades económicas, en los términos que fije la ley. (Presidencia de la República, 2024, p. 5).

Con ello, el Estado mexicano contraería la obligación constitucional de proveer recursos monetarios a las personas jóvenes —en los términos que marca la enmienda—, y reconocería su derecho a recibir o demandar esos medios económicos para su capacitación y subsistencia.

En particular, esta disposición representa la esencia del programa JCF, que se ha venido implementando desde 2019 como un proyecto prioritario del gobierno de México para contribuir al bienestar de la juventud y promover sus derechos, según la exposición de motivos de la iniciativa, en la que también se sostiene que se han transferido apoyos económicos a las y los jóvenes —en los mismos términos en los que está redactada la propuesta—, implicando una inversión de más de 115 mil millones de pesos para beneficiar a casi 3 millones de personas.

2. *Los objetivos y el problema público*

167

De acuerdo con el proyecto de decreto, la reforma al artículo 123 tiene como objetivos contar con una fuerza laboral mejor capacitada y garantizar oportunidades de trabajo para las y los jóvenes. En correspondencia con los objetivos del programa gubernamental JCF, con esta acción se busca también acelerar la preparación de los jóvenes para integrarlos a las actividades productivas y alejarlos del desempleo y de conductas antisociales. La definición de estos objetivos está alineada con los fines trazados por el gobierno federal actual, por medio de sus estrategias para el bienestar de la juventud: justicia social para los jóvenes y su inclusión en el desarrollo económico del país.

La problemática en la que se pretende incidir es la propiciada por la falta de oportunidades para el desarrollo de las y los jóvenes que, según la perspectiva gubernamental, ha provocado una ruptura del tejido social, desempleo, violencia e inseguridad. Se trata de un entorno caracterizado por la exclusión social, educativa y laboral, que afecta especialmente a los colectivos de mayor riesgo y vulnerabilidad. En particular, se pone énfasis en la falta de un mecanismo para incluir a los jóvenes al mercado de trabajo, cuestión que dio origen al programa JCF.

III. ANÁLISIS DE LA INICIATIVA

Con la reforma constitucional propuesta por el Ejecutivo federal surgen múltiples interrogantes de distinto orden —jurídico, institucional, económico, social y político—, que conviene plantear, pero sobre todo discutir durante el proceso de deliberación que llevarán a cabo los legisladores para tomar la mejor decisión posible.

Para conseguirlo, ayudaría a valorar la pertinencia de constitucionalizar un instrumento de política pública y la conveniencia de que sea el programa JCF el instrumento que se constitucionalice, así como explorar las soluciones más eficientes y eficaces que el Estado mexicano tendría que aplicar para atender la problemática en cuestión y analizar la viabilidad y la sustentabilidad financiera de la nueva disposición, por mencionar algunos aspectos derivados de la iniciativa.

1. *Reflexiones sobre la enmienda*

Si bien es plausible la presentación de iniciativas de reforma constitucional que buscan ampliar los derechos sociales y orientar las intervenciones del Estado para asegurar el desarrollo en todos los ámbitos en los que se desenvuelve una persona, es conveniente precisar algunos aspectos de esta enmienda y conocer, con especial interés, la opinión de los expertos constitucionalistas.

En el último párrafo del artículo 4o. del capítulo I, “De los derechos humanos y sus garantías”, de la CPEUM (2024), se reconoce la obligación del Estado, de promover políticas públicas para el desarrollo integral de la juventud y su inclusión en la economía del país:

El Estado promoverá el desarrollo integral de las personas jóvenes, a través de políticas públicas con enfoque multidisciplinario, que propicien su inclusión en el ámbito político, social, económico y cultural del país. La Ley establecerá la concurrencia de la Federación, entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, para esos efectos (p. 11).

Con esta disposición se fundamenta la acción gubernamental para implementar distintos tipos de medidas de incorporación de las y los jó-

venes en el mercado de trabajo. La transferencia de apoyos económicos es sólo uno de esos tipos de medidas. De hecho, las reglas de operación del programa JCF (STPS, 2023) refieren el artículo 4o. de la CPEUM entre sus considerandos, por lo que no parece necesario fortalecer la fundamentación constitucional de una acción de gobierno basada en la dotación de becas de capacitación, o en cualquier otro tipo de intervención pública, para promover el desarrollo e inclusión de la juventud mexicana.

La propuesta de plasmar en la CPEUM la obligación del Estado para otorgar apoyos económicos en los mismos términos en los que está definida en el programa gubernamental JCF, implica dos reflexiones de inicio: ¿es pertinente que se establezcan instrumentos de política pública en una Constitución?, ¿conviene que el Estado mexicano contraiga la obligación constitucional de aplicar el programa JCF, como un instrumento de política laboral en particular?

En los hechos, la enmienda supondría adoptar como constitucional un instrumento de transferencias monetarias a la fuerza de trabajo joven, desocupada e inactiva educativamente, que ha sido implementado por el gobierno federal como parte de sus políticas desde 2019, para subsanar la falta de un mecanismo de inclusión de las y los jóvenes en el mercado laboral. Se trata, por lo tanto, de constitucionalizar una acción gubernamental concreta.

De acuerdo con Tanzi (2000), la intervención económica del Estado ante los fallos del mercado está fundamentada por un marco legal que orienta la conducta de los individuos, las empresas y las instituciones públicas, en el que la Constitución juega un papel central en la declaración de principios generales, sin que su redacción sea compleja ni confusa. El autor afirma que

La constitución debe ser un documento vivo que orienta la acción, pero no puede tomar en cuenta situaciones concretas ni prever actividades o situaciones que no existían en el momento de redactarla ... Un problema que afecta a las constituciones es que tienden a reflejar las preocupaciones y fuerzas políticas predominantes en el momento en que fueron redactadas. [...] Mientras la constitución establece, o debiera establecer, las normas generales que orientan las políticas de un país, estas últimas se ven autorizadas o dirigidas por una legislación específica (pp. 11 y 12).

La Constitución, por tanto, determina los objetivos y las prioridades de las políticas para impulsar el desarrollo de la nación, y a la legislación secundaria le corresponde normar el diseño y la implementación de las políticas públicas, lo cual facilita la eficiencia en el funcionamiento de las instituciones públicas y brinda un cierto grado de flexibilidad para la formulación y reforma de los instrumentos de política.

Bajo este razonamiento, no resulta pertinente constitucionalizar los programas públicos de un gobierno federal. La reglamentación de los instrumentos de la política laboral del país puede mantenerse en la legislación que deriva del artículo 123 constitucional, sin perder fuerza institucional. Esto crea un ámbito de acción gubernamental que brinda agilidad y eficiencia en la formulación de políticas públicas y evita que cada ajuste o corrección en el diseño de los instrumentos deba pasar por una reforma constitucional.

Si acaso se desea asegurar que el Estado implemente medidas eficientes de política laboral en favor de la juventud, se podría agregar una enmienda al último párrafo del artículo 4o. de la CPEUM (2024), que sea similar al enunciado final del párrafo noveno del mismo artículo, referente a los derechos de la niñez: “Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez” (p.10). Al hacer aplicable constitucionalmente las herramientas de seguimiento y evaluación de las políticas laborales para las y los jóvenes, se asegura la recopilación de conocimientos que mejoran con el tiempo el diseño y la instrumentación de las políticas.

Por otro lado, el reconocimiento del derecho específico de los jóvenes para acceder a medios económicos en los términos en los que se fijan en la iniciativa podría representar un cierto tipo de discriminación hacia otros grupos de población socialmente vulnerable, como la infancia, las personas con algún tipo de discapacidad de una edad diferente a la considerada, o simplemente los jóvenes que sí estudian. ¿Por qué la CPEUM debe establecer becas de capacitación sólo en favor de las y los jóvenes de 18 a 29 años que no estudian ni trabajan? ¿Por qué la beca constitucional no considera a la juventud que sí estudia, teniendo en cuenta que la educación formal facilita la incorporación de una persona al mercado laboral?

Si la educación mejora la calidad de la mano de obra, eleva los conocimientos, competencias y habilidades de las personas, facilita su adaptación a los requerimientos técnicos de los puestos de trabajo, incrementa la

productividad laboral, favorece el desempeño colectivo y el ambiente laboral y eleva la probabilidad las personas para ocuparse en puestos mejor remunerados y de mayor proyección profesional; entonces la decisión de dejar fuera a la juventud que sí estudia de cualquier acción gubernamental que brinde apoyos económicos, constitucionalmente o no, no parece racional ni eficiente.

Asimismo, es necesario considerar que para lograr la inclusión social y el desarrollo de la juventud como una prioridad nacional es más eficiente intervenir en las edades tempranas de las personas. De acuerdo con Heckman (2024), la inversión en el desarrollo durante la primera infancia influye directamente en la economía, la salud y las consecuencias sociales de los individuos, ya que entre el nacimiento y los cinco años de edad es cuando el cerebro se desarrolla para adquirir habilidades conductuales y cognitivas para lograr el éxito tanto en la escuela como en la salud, la profesión y en la vida. Así, una de las estrategias más eficaz para el crecimiento económico es la inversión en el desarrollo de los niños en situación de riesgo. Si se tienen en cuenta estas evidencias, convendría más focalizar las estrategias públicas en la primera infancia de los grupos socialmente vulnerables, o al menos articular las decisiones legislativas en los dos segmentos de población: niños y jóvenes.

2. Reflexiones sobre los objetivos y el problema público

Tanto los objetivos como los fines planteados en la iniciativa del Ejecutivo federal para el desarrollo de la población juvenil son loables, porque buscan atender una problemática que repercute en el tejido social y en la productividad de la economía. Sin embargo, para alcanzarlos convendría definir una intervención del Estado planeada estratégicamente y articulada con distintas medidas de política, sin suponer que la constitucionalización y ejecución de un programa como JCF resuelva por sí mismo la problemática.

Toda acción de gobierno que tiene como propósito ampliar las fuentes de empleo y las capacidades laborales de las personas que se enfrentan en condiciones desfavorables al mercado de trabajo, es pertinente, teniendo en cuenta las características que desde hace décadas tiene la ocupación en México.

Se trata de un mercado con una deficiencia crónica en la generación de empleo formal, con predominio de bajos salarios, una elevada y persistente informalidad, entre otras condiciones que acentúan la precariedad laboral, que afecta especialmente a los grupos socialmente vulnerables. Las personas jóvenes, las mujeres y los adultos mayores han sido los grupos de población que mayores dificultades presentan al momento de incorporarse o reincorporarse al mercado de trabajo formal, por lo que las opciones en las que se ocupan suelen ser de trabajo por cuenta propia o en puestos de trabajo asalariado informal.

A pesar de que el diagnóstico de la problemática laboral está documentado ampliamente, las decisiones de política pública que se han implementado han sido desarticuladas e insuficientes para solventar la situación. La complejidad de los problemas requiere de estrategias mejor planeadas, con instrumentos que articulen soluciones en el ámbito laboral, pero también en el de la seguridad social, el fiscal, el educativo, e incluso el financiero. Aunque la disposición constitucional propuesta tenga buenas intenciones, los instrumentos jurídicos que garantizan una transferencia monetaria del Estado no bastan para asegurar la justicia social y la inclusión de la juventud en el desarrollo económico del país.

Si lo que se persigue es darle un énfasis constitucional al objetivo de inclusión laboral de las y los jóvenes, se podría agregar en el artículo 4o. una redacción explícita sobre la prioridad nacional para implementar mecanismos de inclusión socioeconómica y de participación en el mercado de trabajo, bajo el entendido de que será la legislación secundaria la encargada de reglamentar todas las políticas dirigidas a cumplir esa prioridad.

Sin embargo, el esfuerzo público tendrá que ser mayor. Parte de la solución se debe encontrar en la política económica por medio de las políticas de crecimiento inclusivo y sostenible, de la asignación de inversión pública, de las políticas de formalización laboral, de la reforma al sistema de seguridad social, entre otras decisiones que facilitan la expansión de la demanda de empleo formal.

A la problemática laboral habrá que añadir los rezagos en la educación de la juventud y la necesidad de fortalecer los mecanismos que vinculan el sistema educativo con el mercado de trabajo. Si bien el programa JCF es un esfuerzo que apunta en esa dirección, de momento no se cuenta con suficientes elementos de seguimiento y evaluación del programa como

para suponer que esta es la mejor solución pública, mucho menos como para constitucionalizarlo.

Según el estudio realizado por la Conasami (2022), con el programa se ha facilitado el aumento en la probabilidad de inserción laboral de la juventud, se ha mejorado su acceso a servicios de salud y se ha disminuido su inseguridad alimentaria. Sin embargo —a reserva de extender el análisis en otro espacio de reflexión, sobre el diseño, la implementación y los resultados del programa JCF—, en la actualidad apenas se cuenta con algunas evaluaciones de diseño y de procesos gestionadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), por lo que falta conocer el efecto y los resultados del programa en las condiciones de bienestar y de ocupación de la población joven, mediante las evaluaciones de impacto, de desempeño, de consistencia y resultados promovidas por el Coneval.

Como parte de la discusión sobre la pertinencia y la eficiencia del programa se han señalado una serie de ineficiencias e irregularidades tanto en el debate público como en la auditoría de cumplimiento realizada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2020). Entre ellas se destaca la presión fiscal que le representa al Estado la asignación de recursos presupuestarios sin contar con fuentes de financiamiento sostenible, la limitada transición que tienen los beneficiarios para contratarse en los establecimientos en los que fueron becados, las restricciones de la capacitación, que no ayuda en la movilidad horizontal del trabajo, la informalidad que subyace en las relaciones preexistentes de trabajo que aprovechan el programa para encubrirlas, las discrepancias en el uso del seguro médico, la gestión inadecuada de los pagos a los beneficiarios, la duplicidad en la obtención de beneficios de jóvenes inscritos en dos programas, la obtención de beneficios indebidos por parte de trabajadores de dependencias públicas y empresas que se registraron como beneficiarios del programa, entre otras anomalías.

En definitiva, la información que se tiene sobre el programa JCF no es suficiente ni determinante como para suponer que representa la mejor solución de política pública para resolver la problemática que se ha propuesto, lo que implica que, constitucionalizar hoy un mecanismo de transferencias monetarias sin el debido diagnóstico es por lo menos prematuro. Además de esperar a tener datos sobre el impacto y los resultados

del programa, también es necesario explorar alternativas basadas en becas o en otras modalidades de apoyo que mejoren las intervenciones del Estado en la materia.

3. Reflexiones finales

Finalmente, cabe señalar dos aspectos que subyacen en la iniciativa del Ejecutivo: el impacto presupuestal y la viabilidad financiera, y las consideraciones políticas.

El dictamen de impacto presupuestario que acompaña a la iniciativa reporta que la decisión no tiene impacto presupuestario, bajo una perspectiva de corto plazo, considerando una serie de rubros asociados al programa JCF. El programa ha contado con asignaciones presupuestales del orden de los 23 mil millones de pesos en 2023, cantidad que se esperaría fuera relativamente constante, o ligeramente creciente, si se mantienen los esfuerzos como hasta ahora y la misma cobertura. Pero los factores que determinan la población objetivo en el largo plazo no son constantes, sino variables.

Si la reforma se aprueba, el Estado adquiere una obligación fiscal de largo plazo que supondría prever trayectorias largas de gasto público —para cubrir varias generaciones de beneficiarios—, cuyos montos dependerían tanto de la evolución demográfica, como de la eficiencia del sistema educativo, de la demanda de empleo en el mercado laboral y del crecimiento de la economía, por mencionar los cuatro factores más importantes, pero no los únicos, en la determinación de la población objetivo de la norma constitucional.

El crecimiento de la población aumentaría el número de posibles beneficiarios, la eficiencia educativa reduce ese número —ya sea porque los prepara mejor o porque los mantiene activos escolarmente—, el incremento de la demanda de empleo genera puestos de trabajo que reduciría el desempleo de los jóvenes, y el crecimiento económico expandiría las oportunidades productivas y aumentaría los recursos fiscales del Estado para la asignación de los presupuestos. Como no todas las variables van en la misma dirección ni mantienen el mismo ritmo, entonces prever los escenarios de largo plazo se vuelve complicado.

Realizar los cálculos de la evolución de la población objetivo y las proyecciones presupuestarias es un ejercicio relativamente complejo, pero ante este tipo de decisiones legislativas convendría hacerlo exigible, especialmente para determinar la viabilidad financiera de la reforma. En principio, se intuye que habrá una presión fiscal creciente en caso de aprobarse, pero ¿a cuánto podría ascender esa presión fiscal, por ejemplo, cada diez años que permanezca vigente la disposición constitucional?, ¿cómo se financiarían los gastos de manera sostenible?

Por último, no puede omitirse la intencionalidad política de una iniciativa como estas ni el costo político de oponerse a aprobarla. La implementación de políticas sociales ha permitido combinar el legítimo interés público de las instituciones del Estado con el interés electoral de los gobernantes. La población objetivo de este proyecto de decreto es un segmento demográfico activo electoralmente, que puede representar una renta de votos significativa, e incluso convertirse en una fuerza social importante del partido en el poder.

Ante la posibilidad de tomar decisiones constitucionales en función de los intereses políticos, vale la pena insistir en la importancia de las evidencias, la información y el conocimiento científico en la formulación de la legislación y de la política pública.



Jóvenes Construyendo el Futuro. Una revisión a las necesidades de la juventud en México

Israel SANTOS FLORES*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El Programa Jóvenes Construyendo el Futuro*. III. *Algunas cifras sobre los jóvenes en México*. IV. *Una reforma hacendaria para garantizar el futuro de los jóvenes*. V. *La necesidad de forjar cultura contributiva en los jóvenes*. VI. *Anexo: Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2023*.

I. INTRODUCCIÓN 177

Dentro de las veinte iniciativas presidenciales de reformas constitucionales y legales presentadas ante la Cámara de Diputados el 5 de febrero de 2024, en el marco del 107 Aniversario de la Constitución, destaca la concerniente a asegurar el derecho de los jóvenes a las oportunidades de trabajo, para lo cual se prevé una modificación al artículo 123 constitucional, al que se propone agregar un párrafo y un artículo transitorio.

Concretamente, la iniciativa propone elevar a rango constitucional el derecho de las personas entre dieciocho y veintinueve años de edad a percibir un apoyo económico mensual, siempre que se encuentren desempleados y no estén cursando algún tipo de estudios. El objetivo es incentivar a que los jóvenes puedan capacitarse para el trabajo por un lapso de hasta doce meses en centros laborales y demás unidades económicas.

De acuerdo con la reforma:

El Estado otorgará un apoyo económico mensual equivalente al menos a un salario mínimo general vigente a jóvenes entre 18 y 29 años que se encuentren en desocupación laboral y no estén cursando en alguno de los niveles educativos, a fin de que se capaciten para el trabajo por

* Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ORCID: 0000-0003-1512-3057. Contacto: israel.santos@unam.mx..

un periodo de hasta 12 meses en negocios, empresas, talleres, tiendas y demás unidades económicas, en los términos que fije la ley.

El antecedente de esta propuesta de reforma se encuentra en el programa social denominado Jóvenes Construyendo el Futuro, el cual fue puesto en marcha en 2019 como parte del elenco de programas prioritarios del gobierno federal, entre los que también conviene recordar los siguientes: 1) el Programa Tandas para el Bienestar; 2) el Programa de apoyo para el bienestar de las niñas y niños hijos de madres trabajadoras; 3) la Pensión para el bienestar de las personas con discapacidad permanente; 4) Sembrando Vida; 5) el Fondo de aportaciones para la infraestructura social; 5) el Programa de apoyo financiero a microempresas familiares, y, desde luego, 6) la Pensión para el bienestar de las personas adultas mayores.

Tomando en cuenta lo anterior, en el presente documento nos proponemos hacer algunos comentarios a la iniciativa presidencial mencionada, para lo cual se hará un repaso del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, destacando sus ventajas y desventajas, así como los retos de la reforma constitucional planteada, especialmente aquellos de carácter financiero, así como la necesidad de fomentar la cultura contributiva en los jóvenes cuyo futuro se pretende asegurar.

II. EL PROGRAMA JÓVENES CONSTRUYENDO EL FUTURO

De acuerdo con las reglas vigentes para la operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 2023 (véase anexo: Programa Jóvenes construyendo el Futuro 2023), las personas entre dieciocho y veintinueve años de edad que no se encuentren ni estudiando ni trabajando pueden acceder a un apoyo económico, por hasta doce ocasiones, en forma individual, equivalente a un monto de 7 mil 572 pesos, a fin de que puedan incorporarse al mercado laboral, adquirir competencias para el trabajo y sumarse productivamente a la sociedad. Asimismo, se prevé su incorporación al seguro médico del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) durante el tiempo en que sean beneficiarias del programa.

Como puede verse, este programa social tiene como finalidad incentivar el primer empleo y el desarrollo de habilidades en la población juvenil

en México, cuestión que, desde luego, es encomiable, y nos permite advertir aspectos positivos de esta iniciativa. Tal como ha reconocido el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro: 1) visibiliza la problemática de los jóvenes que ni estudian ni trabajan; 2) fomenta la capacitación y adiestramiento laboral en los jóvenes, respondiendo a las sugerencias que se han hecho desde la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a los distintos países, y 3) otorga a los jóvenes seguro médico por parte del IMSS mientras dura la capacitación.

Sin embargo, el programa no ha estado exento de críticas: desde la definición de metas e indicadores, la falta claridad en sus reglas de operación, la poca y turbia publicidad de las variables utilizadas para medir los resultados del programa, errores en su diseño y sobreestimación de la población atendida —lo que ocasionó un subejercicio de 40% al terminar 2019—, hasta la falta de mayor transparencia en sus resultados y el presupuesto ejercido. Por nuestra parte, en recientes estudios de sociología fiscal que hemos realizado sobre personas que se dedican al comercio informal hemos señalado que el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro puede ocasionar un incentivo perverso, al alentar a los jóvenes a la deserción escolar con tal de recibir el apoyo económico.

Ahora bien, con datos actualizados a 2024 por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, desde su implementación en 2019, el programa ha beneficiado a un total de 2.9 millones de jóvenes, de los cuales 1.7 millones son mujeres y 1.2 millones son hombres. No obstante, el Coneval señaló que para 2021 únicamente el 35.4% de los aprendices egresados del programa adquirieron su primera experiencia en una actividad productiva, lo que significa que sólo tres de cada diez jóvenes beneficiarios del programa lograron insertarse de manera efectiva en el mercado laboral. En relación con esto último, el Coneval ha identificado que diversos factores económicos de la economía mexicana pueden incidir de manera negativa en la variable de demanda laboral, propiciando una baja creación de empleo presente y futuro en el país y, consecuentemente, afectar especialmente a la población de jóvenes.

A vista de lo anterior, y a efecto de continuar con el análisis de la propuesta de reforma constitucional, corresponde ahora delimitar a la población que se considera joven en nuestro país, cuestión que permitirá dimensionar el impacto económico y social de esta iniciativa.

III. ALGUNAS CIFRAS SOBRE LOS JÓVENES EN MÉXICO

De acuerdo con Naciones Unidas, los jóvenes son un recurso humano fundamental para promover el desarrollo, realizar cambios sociales positivos e innovar. En este sentido, sus ideales, su energía y su visión son esenciales para el desarrollo continuo de las sociedades. Pero ¿a quiénes podemos llamar “jóvenes”? ¿Cuántos jóvenes hay en el país? Pues bien, para el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), el grupo juvenil está constituido por las personas que tienen entre quince y veinticuatro años de edad.

Por su parte, en nuestro país, tanto el Censo de Población y Vivienda como el Instituto Mexicano de la Juventud amplían el grupo juvenil, considerando que se llaman jóvenes a aquellas personas que oscilan entre los doce y los veintinueve años. Como se puede advertir, el rango de edades que se insertan dentro de lo que podemos llamar juventud, en México es bastante más amplio que el ofrecido por la UNICEF. Establecido lo anterior, corresponde ahora preguntarse cuántos jóvenes hay en México. Pues bien, de acuerdo con los datos del Cuestionario Ampliado del Censo de Población y Vivienda 2020, se estima que en México existen 37.7 millones de personas jóvenes (de doce a veintinueve años), de los cuales 31.2 millones tienen entre quince y veintinueve años de edad.

Por otro lado, según datos de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID), en 2018 existían en el país aproximadamente 19.4 millones de personas entre veinte y veintinueve años. Sin embargo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI, se calcula que al día de hoy habría más de 24.2 millones de personas entre los dieciocho y los veintinueve años de edad, que es precisamente la población objetivo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, y también la de la reforma constitucional propuesta.

Un par de datos más: la población joven representa el 26.6% de la población económicamente activa (PEA), que se estima asciende a más de 56 millones de personas. Sin embargo, el ingreso promedio mensual de los jóvenes (5 mil 675 pesos) es menor al de la población de treinta años y más (6 mil 495 pesos), lo que da muestra de la precariedad del salario y las vulnerabilidades económicas que ello trae consigo para los jóvenes y sus familias.

Como se ha dicho, la reforma constitucional considera jóvenes a las personas entre dieciocho y veintinueve años; es decir, a partir de que se adquiere la mayoría de edad y hasta once años después. Esto quiere decir que la propuesta impactaría en una población de casi veinticinco millones de personas, lo que representa un 20% de la población total del país.

Corresponde ahora preguntarnos de dónde saldrán los recursos para garantizar a los jóvenes el apoyo económico mensual. ¿Acaso nuestro país cuenta con unas finanzas lo suficientemente sanas como para hacer realidad los sueños constitucionales y garantizar las oportunidades laborales a millones de jóvenes?

IV. UNA REFORMA HACENDARIA PARA GARANTIZAR EL FUTURO DE LOS JÓVENES

Desde su puesta en marcha hace cinco años y hasta el ejercicio fiscal de 2022, el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro ha contado con un presupuesto de aproximadamente 107 mil millones de pesos. No obstante, de aprobarse la reforma constitucional en comento, esta cifra sería insuficiente para garantizar el acceso a toda la población juvenil en desocupación laboral.

Si tomamos en cuenta que el salario mínimo vigente para 2024 es de 248.93 pesos, la aprobación de la propuesta implicaría que todas las personas jóvenes dentro del rango de edad señalado podrán percibir un monto de 7 mil 468 pesos mensuales por hasta un año; es decir, un total de 89 mil 616 pesos. De hecho, tal como se ha señalado, conforme las Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro para 2023, el monto a percibir es poco más: 7 mil 572 pesos mensuales.

Lo anterior significa que todas las personas entre dieciocho y veintinueve años de edad —que, como ya se ha dicho, ascienden a alrededor de 25 millones de personas— podrán recibir un apoyo de aproximadamente 90 mil pesos siempre que no se encuentren ni estudiando ni trabajando, lo cual se traduce en un impacto financiero que el país no está en capacidad de garantizar ni solventar. Las finanzas públicas del país están al borde del colapso. No hay espacio para más gasto.

Como hemos apuntado, poner a los jóvenes al centro de la toma de decisiones y del debate público es, sin duda, algo positivo. Pero de nada

sirve plasmar buenas intenciones en el texto constitucional si la realidad financiera del país no está en condiciones de materializar tales proezas.

Las normas del derecho financiero y tributario reclaman una adecuación a la realidad social y de gasto que nos precede, especialmente en el contexto actual, en donde los programas sociales y ayudas económicas han sido el signo distintivo del presente gobierno. Desde luego, el programa Jóvenes Construyendo el Futuro, así como el resto de los programas que se han puesto en marcha durante el último lustro, y que mencionamos en la introducción de este trabajo, pueden ser un buen instrumento de política pública para alcanzar metas muy necesarias: asegurar la igualdad de oportunidades, garantizar los derechos humanos, redistribuir el gasto, proteger a grupos de población que merecen especial protección por el ordenamiento, etcétera.

Sin embargo, las crecientes necesidades de gasto no se corresponden con la capacidad del gobierno para asegurar a todos los posibles beneficiarios el acceso a los apoyos económicos. Es inaplazable una reforma hacendaria de carácter integral que permita un crecimiento de los ingresos tributarios y dé espacio a la satisfacción de estas necesidades: 1) una revisión al pacto fiscal federal y las fórmulas de reparto y distribución de competencias tributarias entre los tres niveles de gobierno; 2) una modificación a las tasas del ISR e IVA que se corresponda con la realidad económica global y que tome en cuenta la realidad del país, en donde más de 32 millones de personas se dedican a las actividades informales; 3) la creación de un impuesto especial, temporal y extraordinario a los titulares de grandes fortunas; 4) el establecimiento de un impuesto sobre sucesiones y donaciones; 5) revisar la tributación de las ganancias de capital, especialmente de aquellas derivadas de la tenencia de acciones de industrias fósiles, altamente contaminantes, de comida chatarra y todas aquellas causantes de la crisis climática; 6) una reforma estructural al impuesto predial y el fortalecimiento de las capacidades técnicas de gestión y cobro por parte de las haciendas locales; 7) el mayor uso de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, tales como la inteligencia artificial, el *big data* y la *tecnología blockchain* por parte de las autoridades fiscales, a fin de mejorar sus quehaceres cotidianos; 8) la introducción de tributos medioambientales por las haciendas de los gobiernos subnacionales; 9) la simplificación administrativa en el cumplimiento de obligaciones tributarias; 10) el combate efectivo a la elusión, evasión y defraudación fiscal;

11) la puesta en marcha de una política fiscal que incentive la inversión y el *nearshoring* en todo el territorio nacional, no sólo en la región norte del país, entre muchas otras medidas.

En suma, para que los jóvenes puedan tener un futuro que construir, es forzoso contar primero con las piezas necesarias para que ello suceda, para lo cual es indispensable una reforma hacendaria. De otro modo, el Estado mexicano no tendrá el margen suficiente para efectivizar los derechos humanos de millones de jóvenes y, entonces, estaremos atestiguando una de las más grandes contradicciones del Estado moderno: condenaremos al endeudamiento a las futuras generaciones de jóvenes, cuyo futuro —irónicamente— se pretende “construir”. Es decir, en aras de asegurar un futuro promisorio a los que hoy son jóvenes, se les estará arrastrando al endeudamiento en su edad adulta, incluidos a sus hijos, nietos y demás nuevos “jóvenes” por existir.

Y, entonces, ¿qué pueden hacer los jóvenes? Ser factor de cambio: formarse, informarse y comprometerse con su futuro. Y para ello, los jóvenes necesitan cultura contributiva.

V. LA NECESIDAD DE FORJAR CULTURA CONTRIBUTIVA EN LOS JÓVENES

Yo lo que vi es que hay una cosa que se llama Jóvenes Construyendo el Futuro... Y también vi unos de que había de apoyo, pero tienes que estar dado de alta en Hacienda, y la verdad es que nosotros no tenemos nada del SAT (Hombre, entre 22 y 30 años, residente permanente en Oaxaca de Juárez).²

De los estudios que hemos realizado en la UNAM desde 2021, especialmente sobre poblaciones que se dedican al comercio informal, se advierte una baja cultura contributiva en los jóvenes, quienes desconocen sus obligaciones fiscales más elementales. Los jóvenes ni siquiera suelen saber a qué organismo del Estado acudir para darse de alta en el Registro Federal de Contribuyentes. Esta es una situación preocupante, pues son precisamente ellos quienes, en su edad adulta, tendrán la responsabilidad de asegurar la supervivencia del Estado mismo.

A partir de un estudio de corte cualitativo con base en grupos focales sobre jóvenes entre veintidós y treinta años, especialmente en las ciudades de Oaxaca de Juárez y en la zona metropolitana de Guadalajara, Jalisco, se observó, además, que los jóvenes no suelen conocer los programas sociales que ofrece el gobierno federal —como el de Jóvenes Construyendo el Futuro—, pero tampoco esperan la ayuda económica del estado. Por el contrario, las personas externaron su necesidad de contar con las herramientas y habilidades necesarias para ser autosuficientes y continuar generando ingresos. En este sentido, lo que demandan del Estado, más que el recibir apoyos económicos, es la organización e impartición de cursos técnicos, clases especiales y talleres de capacitación que les permitan instruirse, montar y generar su negocio de forma estable y segura. En otras palabras, los jóvenes requieren ayuda del Estado, sí; pero esa ayuda debe traducirse en capacitación para fomentar en ellos las habilidades para emprender un negocio o tener un trabajo.

Asimismo, es necesario fomentar en los jóvenes una cultura contributiva que les permita tener el conocimiento suficiente para hacer frente a sus obligaciones fiscales y los valores éticos necesarios que los motiven al pago de contribuciones y a un correcto cumplimiento fiscal.

Como sabemos, los jóvenes, al pasar la etapa de la adolescencia, construyen su identidad y se transforman en individuos autónomos. Al mismo tiempo, adquieren responsabilidades y se vuelven parte de su sociedad. Sin embargo, como los jóvenes no comparten las experiencias y los recuerdos de sus mayores, desarrollan sus propias formas de percibir, apreciar, clasificar y distinguir problemas. Por ello, es esencial que los jóvenes aprehendan los valores necesarios (solidaridad, contribución voluntaria, legalidad, ciudadanía, etcétera) para consolidar una cultura de pago de impuestos.

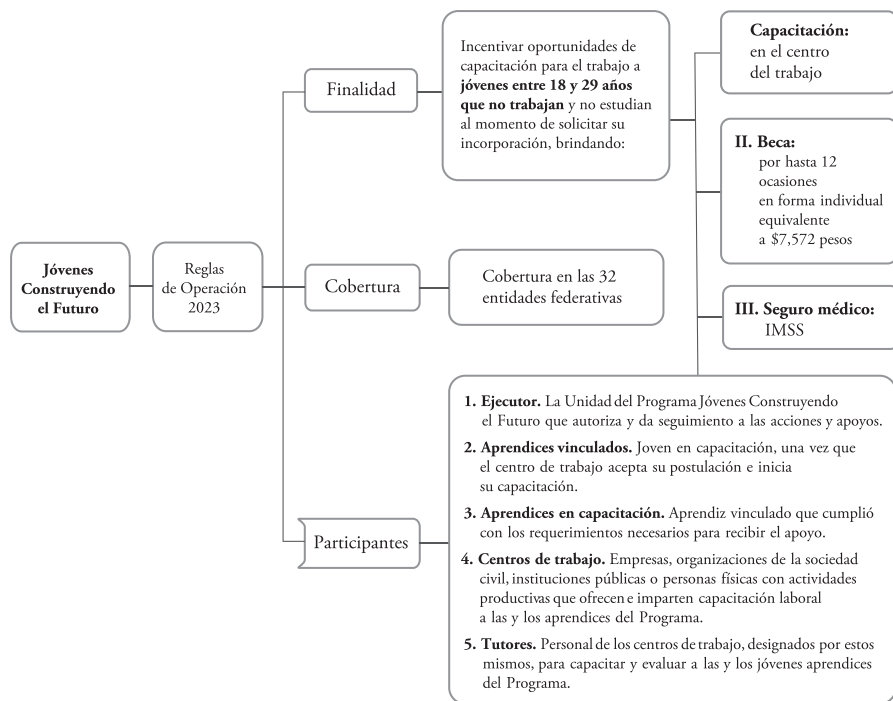
Desde luego, no podemos dejar de reconocer que la relación entre el gobierno y los contribuyentes se encuentra condicionada, entre otros aspectos, por factores como la percepción ciudadana sobre el desempeño gubernamental. Sin embargo, los jóvenes son los indicados para mirar esa relación con nuevos ojos.

El involucramiento de los jóvenes con la cultura contributiva es indispensable para generar un cambio de actitudes y conductas que lleven a la ciudadanía fiscal; es decir, a poner en valor la importancia social y

económica de las contribuciones a fin de incentivar su cumplimiento voluntario. Dicha cultura contributiva se facilita cuando los jóvenes saben que no están al margen de los impuestos, sino que participan, se informan y están conscientes de lo que el Estado requiere para el sostenimiento y satisfacción de las necesidades colectivas.

Por tanto, la iniciativa de elevar a rango constitucional el derecho de los jóvenes en desocupación laboral a recibir un apoyo económico mensual, a fin de incentivar su capacitación para el trabajo y mejorar sus oportunidades laborales, también requiere hacerles saber a los jóvenes que los derechos cuestan, y que lo que hoy el Estado invierte en ellos, mañana será su responsabilidad costearlo.

VI. ANEXO: PROGRAMA JÓVENES CONSTRUYENDO EL FUTURO 2023



FUENTE: elaboración propia a partir de las Reglas de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, *DOF*, 29/12/23.



siete.

Materia penal





La iniciativa en materia penal para ampliar los supuestos de prisión preventiva oficiosa

Jaime CÁRDENAS GRACIA*

SUMARIO: I. *Contenido de la iniciativa en materia penal.* II. *Casos Tzompaxtle Tecpile y García Rodríguez.* III. *La iniciativa presidencial en tensión con la democracia constitucional.*

I. CONTENIDO DE LA INICIATIVA EN MATERIA PENAL

189

El presidente de la República propone reformar en una de las iniciativas presentadas el 5 de febrero de 2024, el párrafo segundo del artículo 19 constitucional, para incluir nuevos tipos penales que posibiliten la prisión preventiva automática. La redacción señala que

El juez *debe ordenar* la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, extorsión, narcomenudeo, delitos previstos en las leyes aplicables cometidos para la ilegal producción, preparación, enajenación, adquisición, importación, exportación, transportación, almacenamiento y distribución de drogas sintéticas, como el fentanilo y sus derivados...

Y también en los casos de “defraudación fiscal, contrabando, expedición, enajenación, compra o adquisición de comprobantes fiscales, incluidas facturas, que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados en los términos fijados por la ley”.

La iniciativa argumenta que se debe ampliar la prisión preventiva automática para enfrentar los problemas de criminalidad del país, especialmente respecto de aquellos delitos que han crecido exponencialmente,

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ORCID: 0000-0001-7566-2429.

como la extorsión, el narcomenudeo, y los relacionados con producción, preparación, enajenación, adquisición, importación, exportación, transportación, almacenamiento y distribución de drogas sintéticas, como el fentanilo y sus derivados. La iniciativa manifiesta preocupación por los delitos de defraudación fiscal, contrabando, compra de comprobantes fiscales, incluidas facturas que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados, e igualmente los incluye en la lista de prisión preventiva oficiosa.

Las conductas típicas expuestas en la iniciativa son recurrentes en todo el país, y constituyen una amenaza seria para la seguridad pública y nacional de México. Sin embargo, la iniciativa presidencial omite cualquier referencia a los casos resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha considerado que las figuras de arraigo y prisión preventiva automática son categorías inconvencionales —casos *Tzompaxtle Tecpile* y *García Rodríguez vs. México*—, y que el Estado mexicano debe modificar su orden interno para ajustarlo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La omisión en la iniciativa presidencial no es asunto menor, porque las principales objeciones a la prisión preventiva oficiosa provienen de esas dos resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El no afrontarlas con argumentos constituye una deslealtad intelectual y política que no debe ser admisible en los ámbitos democráticos de nuestro país, en donde todas las cuestiones, argumentos y contraargumentos deben ser expuestos y deliberados.

II. CASOS TZOMPAXTLE TECPILE Y GARCÍA RODRÍGUEZ

Por sentencia dictada el 7 de noviembre de 2022, en el caso *Tzompaxtle Tecpile*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos encontró que el artículo 161 del Código Federal Procesal Penal de 1999, que establece la prisión preventiva, y que fue aplicado en el caso, no hace referencia a las finalidades de la prisión preventiva ni a los peligros procesales que buscaría precaver, ni tampoco a la exigencia de hacer un análisis de la necesidad de la medida frente a otras menos lesivas para los derechos de la persona procesada, como lo serían las medidas alternativas a la privación a la libertad.

Además, dice la Corte Interamericana que el artículo 161 del entonces Código Procesal Penal de 1999 estableció preceptivamente la aplicación de la prisión preventiva para los delitos que revisten cierta gravedad una vez establecidos los presupuestos materiales, sin que se lleva a cabo un análisis de la necesidad de la cautela frente a las circunstancias particulares del caso. En esa medida, la Corte concluye que el Estado mexicano vulneró su obligación de adoptar disposiciones de derecho interno contenida en el artículo 2o. de la Convención en relación con los derechos a no ser privado de la libertad arbitrariamente (artículo 7.3), al control judicial de la privación de la libertad (artículo 7.5), y a la presunción de inocencia (artículo 8.2) en perjuicio de las víctimas. Asimismo, la Corte sostuvo que al aplicar figuras que *per se* son contrarias a la Convención, las autoridades internas vulneraron los derechos a la libertad personal y a la presunción de inocencia en perjuicio de las víctimas e incumplieron su deber de respeto contenida en el artículo 1.1 de la Convención.

La Corte estableció que su sentencia constituye, por sí misma, una forma de reparación. Además, ordenó al Estado mexicano, entre otras medidas de reparación integral, la de adecuar su ordenamiento jurídico interno sobre prisión preventiva. Como sabemos esa circunstancia hasta el momento no se ha dado.

En el caso *García Rodríguez y otro vs. México*, en sentencia dictada el 25 de enero de 2023, la Corte Interamericana consideró que la prisión preventiva oficiosa o automática contradecía los siguientes derechos: el derecho a no ser privado de la libertad arbitrariamente (artículo 7.3 de la Convención), al control judicial de la privación de la libertad (artículo 7.5 de la Convención), a la presunción de inocencia (artículo 8.2 de la Convención), y a la igualdad y no discriminación (artículo 24 de la Convención).

La Corte sostuvo que al aplicar figuras que *per se* son contrarias a la Convención, y al mantener por más de diecisiete años a las víctimas en prisión preventiva, las autoridades internas vulneraron los derechos a la libertad personal, a la presunción de inocencia, y a la igualdad y no discriminación, en perjuicio de las víctimas, e incumpliendo su deber de respeto contenido en el artículo 1.1 de dicho instrumento.

En el capítulo de reparaciones, la Corte estableció que su sentencia constituye, por sí misma, una forma de reparación, y ordenó al Estado mexicano como medidas de reparación integral a lo siguiente: a) con-

cluir los procedimientos penales en curso en los plazos más breves en estricto apego a las garantías del debido proceso; b) revisar la pertinencia de mantener las medidas cautelares; c) desarrollar las investigaciones sobre los hechos de tortura en perjuicio de las víctimas, así como por las demás violaciones a los derechos humanos que padecieron; d) dejar sin efecto en su ordenamiento interno las disposiciones relativas al arraigo de naturaleza preprocesal; e) *adecuar su ordenamiento jurídico interno sobre prisión preventiva oficiosa*; f) realizar las publicaciones y difusiones de la sentencia y su resumen oficial; g) realizar programas de capacitación a los funcionarios del Ministerio Público; h) brindar el tratamiento médico, psicológico, psiquiátrico o psicosocial a las víctimas que así lo soliciten, y i) pagar las cantidades fijadas en la sentencia por concepto de daño material e inmaterial, y costas y gastos.

Con fundamento en los casos Tzompaxtle Tecpile y García Rodríguez, pero sin tomar adecuadamente en cuenta el párrafo primero del artículo 1o. de la Constitución y la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio de él en la resolución 293/2011, el Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte del Poder Judicial de la Federación, al resolver las contradicciones de criterios 36/2023 y 40/2023 (junio y julio 2023), determinó que es convencional el segundo párrafo del artículo 166 de la Ley de Amparo para precisar que los jueces, al resolver la suspensión provisional respecto de la prisión preventiva, deben utilizar, caso por caso, las herramientas que brindan los artículos 107, fracción X, constitucional, y 138 y 147 de la Ley de Amparo. Los jueces, por tanto, deberán hacer, respecto a la prisión preventiva oficiosa y la suspensión provisional restitutoria que sobre ella se decrete, un análisis de ponderación respecto de la apariencia del buen derecho, del peligro en la demora frente al interés social, y de la no contravención de disposiciones de orden público para determinar con efectos restitutorios la suspensión provisional.

Lo anterior significa que en dieciocho entidades federativas del país, la prisión preventiva oficiosa ya no es, desde el punto de vista del Poder Judicial de la Federación, automática, y que las personas privadas de su libertad pueden solicitar otras medidas cautelares. Si los jueces dejan de aplicar la prisión preventiva oficiosa en los incidentes de suspensión cuyas resoluciones tengan efectos restitutorios, deben abrir el debate para la pri-

sión preventiva justificada, así como para, en su caso, la determinación de diversas medidas cautelares.

III. LA INICIATIVA PRESIDENCIAL EN TENSIÓN CON LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL

La iniciativa presidencial del 5 de febrero de 2024, que no hace ninguna argumentación ni mención respecto a los casos Tzompaxtle Tecpile y García Rodríguez, y tal vez está estimando implícitamente que mientras la Constitución no sea modificada para derogar la prisión preventiva oficiosa, el artículo 19, párrafo segundo, de la ley fundamental, se mantiene como precepto válido y vigente. Es dable sostener que la iniciativa del Ejecutivo federal tácitamente considera que los tratados internacionales en materia de derechos humanos y su interpretación por instancias supranacionales no pueden estar en contra de disposiciones expresas de la Constitución, en donde ésta contenga porciones normativas en sentido contrario a lo determinado por ordenamientos o resoluciones supranacionales.

Lo anterior plantea un grave problema, ya que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ratificada por México, en su artículo 27 indica que los Estados parte de esa Convención no pueden invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado, y los artículos 1o. y 2o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen como deberes de los Estados la de respetar los derechos reconocidos en el instrumento interamericano y el de adoptar disposiciones de derecho interno, para que los ordenamientos nacionales sean compatibles con la Convención. Si los Estados incumplen con los deberes de la Convención y con las decisiones de la Corte Interamericana e invocan para justificar el incumplimiento su derecho interno, son susceptibles de responsabilidad internacional.

En esa tesitura, al Estado mexicano le corresponde ajustar su derecho interno mediante una reforma constitucional que derogue las figuras del arraigo y de la prisión preventiva oficiosa, asunto que no se percibe sea realizado en el futuro inmediato. Mientras esas modificaciones constitucionales no se produzcan, desde mi punto de vista, los jueces mexicanos, incluyendo a los integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de

la Nación, no pueden ni deben desaplicar preceptos constitucionales por inconventionales, porque no tienen competencia para dejar de aplicar normas de la ley suprema, así sea indirectamente mediante métodos de interpretación conforme o de armonización normativa. La vía que hoy en día establece nuestro ordenamiento para que una norma de la Constitución deje de ser vigente es la del artículo 135 constitucional, y no hay por el momento ninguna otra, a menos que aceptáramos, sin reserva alguna, que una norma constitucional puede ser inconstitucional por inconventional.

Para la mayoría de la doctrina constitucional europea es imposible sostener que una norma constitucional es inconstitucional. En América Latina, de manera más flexible, muchas de sus Constituciones —Colombia, Costa Rica o Perú— aceptan que las reformas constitucionales pueden ser controladas constitucionalmente, ya sea por violaciones en el procedimiento de reforma o por razones sustanciales, del contenido de las reformas. En México, la Ley de Amparo de 2013 establece en su artículo 61, fracción I, que el amparo es improcedente en contra de reformas a la Constitución, lo que significa que la vía de cambio constitucional, cuando una norma de la Constitución es inconventional, sólo puede darse, hoy por hoy, por el procedimiento de reforma constitucional del artículo 135 del texto fundamental.

Considero, a la luz de lo resuelto por nuestra Suprema Corte —por ejemplo, la resolución 293/2011—, que no se pueden invocar categorías como las de bloque o parámetro de regularidad constitucional y convencional *de manera amplia*, porque en nuestra nación esas categorías están limitadas por el párrafo primero del artículo 1o. constitucional, cuando señala que los tratados sobre derechos humanos no pueden imponerse cuando la Constitución determina condiciones distintas. Como recordamos, el bloque es una categoría vinculada a los contenidos y extensión de un sistema constitucional y convencional, y el parámetro, a cuestiones de carácter procesal para enjuiciar actos y normas que puedan oponerse a las convenciones en materia de derechos humanos.

Se puede decir que el bloque está integrado por todos los derechos fundamentales de fuente constitucional y convencional; por las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos aunque el Estado mexicano no haya sido parte; por la jurisprudencia constitucional nacional; por disposiciones legales y reglamentarias del ordenamiento nacional

que maximizan derechos humanos. Es decir, el bloque se compone por todo el sistema de fuentes de un sistema jurídico, incluyendo el conjunto de valores y principios que subyacen al sistema constitucional; el contexto que se compone con el cúmulo de praxis, convenciones y costumbres enraizadas en la conciencia social; por los valores culturales en los que se asienta el sistema constitucional, y por el valor de la dignidad humana.

En cambio, el parámetro de constitucionalidad y convencionalidad es un concepto adjetivo, de carácter procesal, que permite a jueces y a las autoridades en general, determinar cuándo una norma o un acto —acción u omisión— de autoridad es constitucional y convencional. Es decir, son los criterios procesales para realizar un enjuiciamiento de constitucionalidad y convencionalidad, en donde, por ejemplo, una norma de menor jerarquía puede derrotar a la de mayor jerarquía si la de menor jerarquía optimiza de manera más amplia los derechos humanos, o en donde el concepto de validez formal —que la autoridad sea competente y se siga el procedimiento previamente establecido— puede quedar derrotado por una validez material o sustantiva que amplíe el nivel de protección de los derechos.

El derecho internacional de los derechos humanos puede ir mucho más allá de los textos constitucionales nacionales, y, por tanto, debería prevalecer sobre el derecho interno. Ese alcance mayor en los derechos debería preferirse en todos los casos aunque la Constitución de la República establezca limitaciones opuestas a los tratados sobre derechos humanos y a sus interpretaciones por instancias supranacionales. Argumentar en contra de esta premisa equivale a desconocer el carácter *pro homine* de los derechos. Cuando el párrafo primero del artículo 1o. de la Constitución de la República alude a que la prevalencia de los tratados e instrumentos internacionales se da siempre y cuando la Constitución no los restrinja o suspenda, desde nuestro punto de vista, deben entenderse en sentido estricto esas expresiones jurídicas, tal como lo expuso el ministro en retiro Cossío Díaz, cuando señaló que no cualquier limitación en los derechos que establezca la Constitución debe considerarse restricción o suspensión. Esos términos deberían quedar reservados, y nada más, para los supuestos de suspensión de garantías contemplados en el artículo 29 de la Constitución de la República. No obstante, la mayoría de los ministros que supieran de la resolución 293/2011, sostuvieron un punto de vista con-

trario al de Cossío, y asumieron que el tratado no puede prevalecer sobre la Constitución cuando ésta establezca determinaciones contrarias a ellos.

Lo anterior significa que mientras la Suprema Corte de Justicia de la Nación no acepte conceptos amplios de bloque y parámetro de regularidad constitucional y convencional, y en tanto no se derogue la prisión preventiva en el artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución, a través del procedimiento de reforma constitucional previsto en el artículo 135 de la ley fundamental, los jueces constitucionales no pueden desaplicar o “armonizar para desaplicar” un precepto constitucional que es válido conforme al ordenamiento jurídico nacional, a pesar de las responsabilidades internacionales en las que pueda incurrir o haya incurrido ya el Estado mexicano.

Prisión preventiva oficiosa

Luis PÉREZ DE ACHA*

Denise TRON ZUCCHER**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La prisión preventiva como medida cautelar en materia penal*. III. *Prisión preventiva oficiosa*. IV. *Iniciativa de reforma constitucional*. V. *La Corte Interamericana de Derechos Humanos*. VI. *Efectos de las sentencias dictadas por la CoIDH*. VII. *Postura internacional sobre la prisión preventiva oficiosa*. VIII. *Iniciativas para reformar la Constitución federal*. IX. *Análisis de la prisión preventiva oficiosa por el Poder Judicial de la Federación*. X. *Conclusión*.

197

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como objetivo analizar tanto la figura de la prisión preventiva oficiosa como las más recientes modificaciones a nivel constitucional y la situación actual a partir de dos sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos,¹ en las que se condenó a México con motivo de esta figura.

El 5 de febrero de 2024, el Ejecutivo federal presentó una iniciativa de reformas² al artículo 19, segundo párrafo, de la Constitución federal,³ con el propósito de ampliar el catálogo de delitos en los que procede la prisión preventiva oficiosa. Dicho análisis permitirá aportar elementos para conocer la viabilidad o no de que la iniciativa de reforma transite hacia una modificación constitucional.

* Abogado por la Escuela Libre de Derecho y doctor en derecho por la UNAM. Socio de Pérez de Acha e Ibarra de Rueda.

** Licenciada en derecho por el ITAM. Asociada de Pérez de Acha e Ibarra de Rueda

¹ En adelante “CoIDH”.

² En adelante “Iniciativa de reforma”.

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. LA PRISIÓN PREVENTIVA COMO MEDIDA CAUTELAR EN MATERIA PENAL

Las medidas cautelares en materia penal están previstas en la Constitución federal como mecanismos que puede solicitar el Ministerio Público para la persecución de los delitos: “Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados”.⁴

Las medidas cautelares serán dictadas respecto del imputado, la persona señalada por el Ministerio Público como posible autor o partícipe de un hecho que la ley señale como delito.⁵ El artículo 155 del CNPP establece en quince fracciones los tipos de medidas cautelares que pueden ordenarse por el juez, las cuales deben ser aplicadas conforme al criterio de mínima intervención y según las circunstancias particulares de cada persona. Una de esas medidas es la prisión preventiva:

Tipos de medidas cautelares

A solicitud del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, el juez podrá imponer al imputado una o varias de las siguientes medidas cautelares:

...

XIV. La prisión preventiva.

El juez de control deberá determinar la idoneidad y proporcionalidad de la medida, para lo cual “se podrá tomar en consideración el análisis de evaluación de riesgo realizado por personal especializado en la materia, de manera objetiva, imparcial y neutral en términos de la legislación aplicable”.⁶

De acuerdo con el propio texto constitucional, la prisión preventiva debe ser utilizada por exclusión —como la última de las medidas—, esto es, solamente cuando otras medidas cautelares sean insuficientes para alcanzar los fines que justifican la aplicación de las mismas; y sólo procederá cuando el delito que se persiga merezca pena privativa de libertad. Así lo prescribe la Constitución federal:

⁴ Artículo 102, apartado A, cuarto párrafo, de la Constitución federal.

⁵ Artículo 112 del Código Nacional de Procedimientos Penales. En adelante “CNPP”.

⁶ Artículo 156 del CNPP.

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.⁷

Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva.⁸

El propio CNPP retoma los supuestos constitucionales que justifican la aplicación de las medidas cautelares, las cuales sólo podrán ser concedidas cuando tengan como finalidad alguna de las previstas en el artículo 153 del referido Código:

- Asegurar la presencia del imputado en el procedimiento.
- Garantizar la seguridad de la víctima, del ofendido o del testigo.
- Evitar la obstaculización del procedimiento.

Las consideraciones anteriores son aplicables respecto a la prisión preventiva justificada; sin embargo, la Constitución federal permite ciertos casos en los que esta medida debe ser ordenada de oficio por parte del juez, la cual se denomina “prisión preventiva oficiosa”.

III. PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA

Con la reforma penal de junio de 2008,⁹ la prisión preventiva oficiosa se incluyó en el artículo 19 de la Constitución federal, señalando que sólo sería procedente respecto del catálogo de delitos ahí previstos, a efecto de limitar la discrecionalidad en la aplicación de dicha medida, convirtiéndola en automática:

El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

⁷ Artículo 19, segundo párrafo de la Constitución federal.

⁸ Artículo 18, primer párrafo de la Constitución federal y artículo 165 del CNPP.

⁹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008.

Previo a esta reforma, en 1993 se reformó la Constitución federal para establecer el criterio de gravedad de los delitos como elemento para definir los supuestos en que el juez podía negar el beneficio de libertad bajo caución.¹⁰ Bajo ese sistema, el Congreso de la Unión y los congresos estatales estaban facultados para definir, en el ámbito de sus competencias, el catálogo de delitos que debían considerarse como graves.

La prisión preventiva oficiosa en la Constitución federal se ha modificado en dos ocasiones más para incluir nuevos tipos penales en el catálogo de delitos. En la reforma de 2011 se incluyó el delito de trata de personas, y en 2019 se amplió nuevamente dicho catálogo, para quedar en los siguientes términos:

El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de *abuso o violencia sexual contra menores*, delincuencia organizada, homicidio doloso, *feminicidio*, violación, secuestro, *trata de personas*, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.¹¹

IV. INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

La iniciativa de reforma propone ampliar por tercera ocasión el catálogo de delitos respecto de los cuales procede la prisión preventiva oficiosa. De aprobarse, el texto quedaría de la siguiente manera:

El juez *debe ordenar* la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, extorsión, narcomenudeo, delitos previstos en las leyes aplicables cometidos para la ilegal producción, preparación, enajenación, adquisición, importa-

¹⁰ Reforma al artículo 20 de la Constitución federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1993.

¹¹ Énfasis añadido.

ción, exportación, transportación, almacenamiento y distribución de drogas sintéticas, como el fentanilo y sus derivados, así como en los de homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, de la salud y del libre desarrollo de la personalidad, defraudación fiscal, contrabando, expedición, enajenación, compra o adquisición de comprobantes fiscales, incluidas facturas, que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados en los términos fijados por la ley.¹²

En esta propuesta no se modifican elementos respecto del otorgamiento de la medida, salvo un cambio en la redacción al proponer: “El juez debe ordenar la prisión preventiva oficiosamente”; el texto actual señala: “El juez ordenará...”. En la exposición de motivos no se menciona justificación alguna para dicha modificación, pero puede suponerse que la intención es ratificar que se trata de una medida cautelar de aplicación automática.

En cuanto a los delitos que se proponen adicionar en el catálogo, la exposición de motivos presenta una serie de cifras sobre la incidencia en la sociedad y los efectos negativos que provocan en el orden público. Tal como se advierte de la iniciativa de reforma, con la aplicación de la prisión preventiva oficiosa se pretende inhibir, prevenir y sancionar los siguientes delitos:

- Producción, distribución y enajenación ilícita de drogas sintéticas
- Narcomenudeo
- Extorsión
- Contrabando
- Defraudación fiscal
- Emisión ilícita de comprobantes fiscales

¹² Énfasis añadido.

Por lo que hace a la producción, distribución y enajenación ilícita de drogas sintéticas, en la iniciativa de reforma se menciona que en los últimos años se ha presentado un aumento en el mercado ilícito de este tipo de drogas, haciendo énfasis en el fentanilo. Se señala que “es notoria la urgencia de modificar la legislación vigente” para hacer más efectivo el combate de los delitos relacionados con dichas actividades. Concluye que es “imprescindible plantear la prisión preventiva oficiosa” en estos delitos, para “debilitar a las organizaciones criminales, sus jerarquías y sus fortalezas económicas”. Al referirse al narcomenudeo, se sostiene que es necesario incluirlo en el artículo 19 de la Constitución federal, por el problema que representa la distribución de drogas sintéticas y por el aumento en el consumo entre niños, niñas y adolescentes.

Por otra parte, en la iniciativa de reforma se señala que “la autoridad no cuenta con las herramientas legales efectivas para combatir y abatir los diversos supuestos en que se utiliza la extorsión”, esto sumado a que el uso de tecnología permite que los delincuentes actúen “de manera más sofisticada y organizada”, por lo que se requiere una “atención inmediata”.

Respecto de los delitos fiscales, se establece que “la omisión del pago de impuestos supone un peligro para el mantenimiento de las acciones de gobierno... Por ello, la importancia de calificar estas conductas criminales como graves, pues atentan contra la conformación y funcionamiento del Estado mismo”. De esta forma,

...las conductas ilícitas vinculadas con la defraudación fiscal, a través de la evasión del pago de impuestos, así como del contrabando y el ocultamiento de ingresos o simulación de egresos mediante la compra de comprobantes fiscales, incluidas facturas, que amparan operaciones simuladas o inexistentes, vulnera el bienestar de la población porque disminuye las capacidades y el rango de acción del Estado.

La iniciativa de reforma fue presentada en un momento de falta de definición en México sobre la aplicación de la figura de la prisión preventiva oficiosa. Esto se debe a las sentencias dictadas por la CoIDH en las que se condenó al Estado mexicano.

Se trata de los casos *Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México*, resuelto mediante sentencia del 7 de noviembre de 2022; y *García Rodríguez y otro vs. México*, resuelto el 25 de enero de 2023. En ambos casos se analizaron las figuras de arraigo y prisión preventiva. La CoIDH concluyó que

México es responsable de vulnerar los derechos a la libertad personal y a la presunción de inocencia, entre otros derechos, por la regulación de tales figuras en el orden jurídico mexicano.

La CoIDH concluyó que la prisión preventiva, tal como está regulada en nuestro país, es violatoria de la CADH,¹³ al vulnerar “los derechos a la libertad personal, a la presunción de inocencia y la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno (artículos 7, 8.2 y 2 de la Convención)”.¹⁴ Los argumentos señalados en ambas sentencias ponen de manifiesto que la prisión preventiva oficiosa debe inaplicarse en México, de acuerdo con lo que se comenta a continuación.

V. LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

La CoIDH reconoció que los Estados tienen la obligación de garantizar la seguridad y mantener el orden público dentro de su territorio; sin embargo, el poder del Estado no es ilimitado para alcanzar sus fines. Por esta razón, las medidas restrictivas a la libertad deben ajustarse a ciertos lineamientos y estándares, a fin de que no se afecten los derechos a la libertad personal y a la presunción de inocencia.¹⁵

De acuerdo con la CADH, ninguna detención o encarcelamiento pueden ser arbitrarios:

Artículo 7o. Derecho a la Libertad Personal

...

3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.

En tal sentido, para que una medida cautelar en la que se restrinja la libertad de una persona no sea arbitraria y se respeten los derechos humanos, es necesario que cumpla con los siguientes requisitos:

97. La Corte ha considerado que, para que una medida cautelar restrictiva de la libertad no sea arbitraria y no se vea afectado el derecho

¹³ Convención Americana de Derechos Humanos.

¹⁴ Párrafo 115 de la sentencia dictada por la CoIDH en el caso Tzompaxtle Tecpile y otros *vs.* México.

¹⁵ Párrafo 170 de la sentencia dictada por la CoIDH en el caso Tzompaxtle Tecpile y otros *vs.* México.

a la presunción de inocencia, es necesario que: a) se presenten presupuestos materiales relacionados con la existencia de un hecho ilícito y con la vinculación de la persona procesada a ese hecho; b) esas medidas cumplan con los cuatro elementos del “test de proporcionalidad”, es decir con la finalidad de la medida que debe ser legítima (compatible con la Convención Americana), idónea para cumplir con el fin que se persigue, necesaria y estrictamente proporcional, y c) la decisión que las impone contenga una motivación suficiente que permita evaluar si se ajusta a las condiciones señaladas.¹⁶

Respecto del segundo requisito, que las medidas cumplan con el test de proporcionalidad, la CoIDH sostuvo lo siguiente:

105. Dado lo anterior, corresponde a la autoridad judicial imponer medidas de esta naturaleza únicamente cuando acredite que: a) la finalidad de las medidas que priven o restrinjan la libertad sea compatible con la Convención; b) que las medidas adoptadas sean las idóneas para cumplir con el fin perseguido; c) que sean necesarias, en el sentido de que sean absolutamente indispensables para conseguir el fin deseado y que no exista una medida menos gravosa respecto al derecho intervenido entre todas aquellas que cuentan con la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto, y d) que resulten estrictamente proporcionales, de tal forma que el sacrificio inherente a la restricción del derecho a la libertad no resulte exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante tal restricción y el cumplimiento de la finalidad perseguida.¹⁷

La conclusión a la que llegó la CoIDH es que en el momento en que se llevaron a cabo los hechos denunciados, en el caso Tzompaxtle Tecpile y otros *vs.* México, en 2006 y los siguientes años, el marco normativo de la prisión preventiva era contraria a la Convención. No obstante que en este caso no se aplicó la prisión preventiva oficiosa en los términos previstos actualmente en el artículo 19 constitucional, la CoIDH se pronunció sobre dicha figura:

213. En ese sentido, el Tribunal nota que los aspectos problemáticos que habían sido señalados en el Capítulo de Fondo, aún persisten y fueron incluso ampliados en las normatividades ulteriores. Esos aspectos consisten en que: a) no se hace referencia a las finalidades de la prisión

¹⁶ Sentencia dictada por la CoIDH en el caso Tzompaxtle Tecpile y otros *vs.* México.

¹⁷ *Idem.*

preventiva, ni a los peligros procesales que buscaría precaver (supra párr. 106) para los casos de prisión preventiva oficiosa por delincuencia organizada; b) tampoco se propone ponderar a través de un análisis la necesidad de la medida frente a otras medidas menos lesivas para los derechos de la persona procesada como lo serían las medidas alternativas a la privación a la libertad (supra párr. 111), y c) se establece preceptivamente la aplicación de la prisión preventiva para los delitos que revisten cierta gravedad una vez establecidos los presupuestos materiales sin que se lleve a cabo un análisis de la necesidad de la cautela frente a las circunstancias particulares del caso (*supra* párr. 108).¹⁸

En el caso *García Rodríguez y otro vs. México*, la CoIDH analizó la prisión preventiva contenida en el artículo 19 de la Constitución federal, tanto en la redacción vigente en 2002 como en 2008, año en que se incorporó al texto constitucional.

La CoIDH concluyó que la prisión preventiva oficiosa, tal como está regulada en el artículo 19 de la Constitución federal, es una medida arbitraria y violatoria de los derechos, tanto al control judicial de la privación de la libertad como a la presunción de inocencia, y a la igualdad y no discriminación, en tanto está prevista como una medida de aplicación automática, sin que los jueces estén obligados a analizar la finalidad, necesidad o proporcionalidad en cada caso concreto. Así quedó resuelto en la sentencia dictada en el caso *García Rodríguez y otro vs. México*:

171. En suma, de la lectura del artículo 319 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México de 2000, y del artículo 19 de la Constitución, cuando se trata de un proceso penal por un delito que conlleva sanciones privativas a la libertad, pareciera que, una vez comprobados los supuestos materiales, basta con verificar que se le tomó la declaración a la persona procesada (o que conste que se rehusó a declarar) para que se aplique la prisión preventiva. De ese modo, el referido artículo establece preceptivamente la aplicación de la prisión preventiva para los delitos que revisten cierta gravedad una vez establecidos los presupuestos materiales, sin que se lleve a cabo un análisis de la necesidad de la cautela frente a las circunstancias particulares del caso. A fin de cuentas, nos encontramos frente a un tipo de prisión preventiva automática o de oficio cuando se imputan ciertos delitos sin que las autoridades tengan la posibilidad de determinar la finalidad, la necesidad o la proporcionalidad de la medida cautelar en cada caso.¹⁹

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ Sentencia dictada por la CoIDH en el caso *García Rodríguez y otro vs. México*.

Además, al establecer el elemento de gravedad del delito, vulnera el principio de igualdad y no discriminación previsto en el artículo 24 de la CADH, porque “introduce un trato diferente entre las personas imputadas por determinados delitos con respecto a las demás”, tal como lo señala la CoIDH:

173. En el caso de la prisión preventiva oficiosa, el trato diferenciado puede verificarse en el hecho de que quienes están imputados de cometer ciertos delitos no tendrán posibilidad de controlar ni de defenderse adecuadamente de la medida toda vez que hay un mandato constitucional que impone preceptivamente la medida cautelar privativa de la libertad... la aplicación automática de la prisión preventiva oficiosa sin considerar el caso concreto y las finalidades legítimas para restringir la libertad de una persona, así como su situación diferencial respecto de otros que, también al ser imputados por delitos, no están comprendidos en el elenco del artículo 19 de la Constitución mexicana, supone necesariamente una lesión al derecho a la igualdad ante la ley vulnerando el artículo 24 de la Convención Americana, y a gozar, en plena igualdad, ciertas garantías del debido proceso vulnerando el artículo 8.2 de dicho instrumento.²⁰

La conclusión a la que llegó la CoIDH es que el artículo 19 de la Constitución federal es violatorio de los derechos humanos que se señalan a continuación:

174. Por estos motivos, este Tribunal encuentra que el artículo 319 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México de 2000 y 19 de la Constitución de acuerdo a su texto reformado en el año 2008, los cuales fueron aplicados en el presente caso (supra párr. 164), contenían cláusulas, y siguen conteniendo en el caso del artículo 19 de la Constitución, que, per se, resultaban contrarias a varios derechos establecidos en la Convención Americana. Esos serían los derechos a no ser privado de la libertad arbitrariamente (art. 7.3), al control judicial de la privación de la libertad (art. 7.5), a la presunción de inocencia (art. 8.2), y a la igualdad y no discriminación (artículo 24). En esa medida, la Corte concluye que el Estado vulneró esos derechos, en relación con la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno establecida en el artículo 2 de dicho tratado, en perjuicio de Daniel García Rodríguez y Reyes Alpízar Ortiz.²¹

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem.*

VI. EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR LA CoIDH

En conclusión, a pesar de que se ha modificado la normatividad de la figura de prisión preventiva, las normas actuales mantienen “los aspectos que la hacen incompatible con la Convención Americana”.²² Respecto de las figuras de arraigo y prisión preventiva, la CoIDH sostuvo que además de ser contrarias a dicha Convención, vulneran algunos de los principios del sistema penal acusatorio, que rige en nuestro país:

173. Por último, para este Tribunal no hay duda acerca del hecho que estas figuras resultan contrarias a la Convención por los motivos expuestos. La Corte nota que el Estado manifestó que actualmente contaba con un sistema penal acusatorio. Las dos figuras analizadas en este capítulo resultan inconventionales, porque precisamente vulneran algunos de los principios de ese sistema como el principio del contradictorio, la igualdad de armas entre las partes en el proceso, la intermediación, y la publicidad.²³

Por lo que hace a la prisión preventiva oficiosa, la CoIDH ordenó la reforma del ordenamiento mexicano, incluyendo el artículo 19 de la Constitución federal, para eliminar la posibilidad de aplicación de esta medida de manera automática y oficiosa, en los siguientes términos:

301. Por otra parte, en lo que se refiere a la figura de la prisión preventiva oficiosa, esta Corte ordena al Estado, como lo ha hecho en otros casos, adecuar su ordenamiento jurídico, incluyendo sus disposiciones constitucionales, para que sea compatible con la Convención Americana. Para tales efectos, el Estado deberá tomar en consideración lo indicado en los párrafos 154 a 163, y 184 de la presente Sentencia, en donde se establecen los requisitos que deben cumplir las medidas de esa naturaleza para que sean compatibles con el referido tratado.²⁴

Además, la CoIDH ordenó a todas las autoridades mexicanas a ejercer un adecuado control de convencionalidad al aplicar la figura de la prisión preventiva, teniendo en cuenta no solamente la Convención, sino tam-

²² Párrafo 214 de la sentencia dictada por la CoIDH en el caso Tzompaxtle Tecpile y otros *vs.* México.

²³ Sentencia dictada por la CoIDH en el caso Tzompaxtle Tecpile y otros *vs.* México.

²⁴ Sentencia dictada por la CoIDH en el caso García Rodríguez y otro *vs.* México.

bién la interpretación que ha realizado la CoIDH, tal como se advierte del siguiente párrafo:

303. Conforme a lo expuesto, se recuerda que las autoridades internas, al aplicar las figuras del arraigo o de la prisión preventiva, deben ejercer un adecuado control de convencionalidad para que las mismas no afecten los derechos contenidos en la Convención Americana de las personas investigadas o procesadas por un delito, atendiendo el principio pro persona. En ese sentido, corresponde reiterar que cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces y juezas, están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, sean estas de naturaleza constitucional o legal, por lo que —en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes— las magistraturas y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex officio un control de convencionalidad entre las normas internas y la Convención Americana, y en esta tarea, deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.²⁵

VII. POSTURA INTERNACIONAL SOBRE LA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA

El Estado mexicano fue condenado por la CoIDH para eliminar el arraigo y reformar su legislación interna respecto de la prisión preventiva; sin embargo, al día de hoy no se ha dado cumplimiento a las sentencias de noviembre de 2022 y enero de 2023. En este contexto, la iniciativa de reforma desconoce lo resuelto por la CoIDH, e incluso pretende que se amplíe el uso de la figura de prisión preventiva oficiosa a más delitos.

Además de la CoIDH, otros organismos internacionales han exhortado a México a modificar su regulación sobre la prisión preventiva oficiosa, por considerar esta medida como violatoria de derechos humanos reconocidos en tratados internacionales. Así, en la “Recopilación de información preparada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos” sobre México, de noviembre de 2023, res-

²⁵ Sentencia dictada por la CoIDH en el caso *García Rodríguez y otro vs. México*.

pecto del cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, teniendo en cuenta el derecho internacional humanitario aplicable, se sostuvo lo siguiente:

25. En septiembre de 2022, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria instó a México a abolir la prisión preventiva obligatoria consagrada constitucionalmente, también llamada «prisión preventiva automática», para abordar el problema de la privación arbitraria de libertad.

En un comunicado de septiembre de 2022, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de la Organización de las Naciones Unidas sostuvo que la prisión preventiva oficiosa es contraria a la independencia judicial y violatoria de derechos humanos, por lo que exhortó urgentemente a México para anular dicha figura:

La prisión preventiva oficiosa es, igualmente, contraria a la independencia judicial y al deber de fundamentar jurídicamente los motivos de la detención, dijo la Dra. Estrada-Castillo. Además, pone en grave riesgo el derecho a la integridad personal y la garantía de no ser víctima de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes. A pesar de que la prisión preventiva oficiosa sea establecida en la ley, ello no garantiza que no sea arbitraria.

En el documento “Observaciones de la ONU-DH sobre la regulación de la prisión preventiva oficiosa”, el cual fue entregado a la Cámara de Diputados y al Senado de la República en noviembre de 2018, se hace referencia a “múltiples iniciativas” presentadas en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión para ampliar el catálogo de delitos que ameritan la prisión preventiva:

En este sentido y de conformidad con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, la ONU-DH alienta al H. Congreso de la Unión a abstenerse de aprobar iniciativas que se han presentado para ampliar los supuestos de la aplicación de la prisión preventiva oficiosa y subsecuentemente derogar esta figura penal.

...

Por lo anterior, organismos y mecanismos internacionales, como el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la detención arbitraria y el Relator de Naciones Unidas sobre la tortura y otros traos o penas

cruelles, inhumanos o degradantes, han recomendado a México derogar la prisión preventiva oficiosa.

Por todo lo anterior, la ONU-DH insta al Congreso de la Unión a abolir la prisión preventiva oficiosa y a rechazar las iniciativas que aspiran a ampliar los supuestos de procedencia previstos en el párrafo segundo del artículo 19 constitucional.

VIII. INICIATIVAS PARA REFORMAR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

La presión internacional no ha detenido la intención de ampliar la figura de la prisión preventiva oficiosa. En lo que va de la LVI Legislatura del Congreso de la Unión, que dio inicio el 1o. de septiembre de 2021, se han presentado en la Cámara de Diputados treinta y nueve iniciativas de reforma al artículo 19 de la Constitución federal relacionadas con la prisión preventiva oficiosa, incluyendo la iniciativa de reforma del 5 de febrero de 2024. Una tercera parte de ellas son en el sentido de modificar esta figura, para evitar que sea oficiosa o automática; la mayoría hacen referencia a las sentencias dictadas por la CoIDH, pero a la fecha no ha avanzado ninguna de ellas.

El resto de las iniciativas, que representan dos terceras partes del total, buscan ampliar el catálogo de delitos en los que procede la prisión preventiva oficiosa, con alguno de los siguientes delitos, siendo la extorsión y la tala ilegal de árboles los de mayor recurrencia:

- Extorsión
- Tala ilegal de árboles
- Participación en procesos electorales por parte de organizaciones delictivas
- Abigeato
- Portación y tráfico ilegal de armas de fuego
- Cierre de vías de comunicación terrestre en los ámbitos federal, estatal y municipal
- Robo al transporte público colectivo
- Tentativa de homicidio
- Tentativa de feminicidio

- Delitos contra la biodiversidad
- Defraudación fiscal calificada

A la fecha de elaboración de este trabajo, tan sólo una de estas iniciativas había sido aprobada en la Cámara de Diputados y turnada al Senado, relativa a la propuesta de incluir el tráfico ilegal de armas de fuego.²⁶ Por otra parte, seis iniciativas fueron desechadas, y el resto se encuentran pendientes en comisiones. En el mismo periodo se han presentado más de quince iniciativas de reforma constitucional en la Cámara de Senadores, en los dos sentidos.

IX. ANÁLISIS DE LA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA POR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Con motivo de las sentencias dictadas por la CoIDH, el Pleno de la SCJN²⁷ abrió dos expedientes:

- Expediente sobre recepción de sentencias de tribunales internacionales 1/2023, relacionado con el caso Tzompaxtle Tecpile y otros *vs.* México.
- Expediente sobre recepción de sentencias de tribunales internacionales 3/2023, relacionado con el caso García Rodríguez y otro *vs.* México.

En dichos asuntos, el Pleno de la SCJN tendrá que determinar si el Poder Judicial de la Federación debe o no participar en la ejecución de las sentencias dictadas por la CoIDH, y en su caso, cuáles son las acciones que tendría que llevar a cabo.

Como antecedente, en 2011 el Pleno de la SCJN resolvió el expediente Varios 912/2010, para determinar la participación del Poder Judicial de la Federación en la ejecución de la sentencia emitida por la CoIDH en el caso Radilla Pacheco. Este asunto dio lugar a la publicación de diversas

²⁶ Iniciativa que reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incluir el tráfico ilegal de armas de fuego en el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa presentada el 6 de octubre de 2022 ante la Cámara de Diputados.

²⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación.

tesis aisladas en las que se analizó tanto el control de convencionalidad *ex officio* como los parámetros para su aplicación, el sistema de control constitucional en el orden jurídico mexicano y el alcance de las sentencias dictadas por la CoIDH.

El criterio que adopte el Pleno de la SCJN respecto a las sentencias dictadas en los casos Tzompaxtle Tecpile y otros *vs.* México, y García Rodríguez y otro *vs.* México, tendrá un impacto directo en la viabilidad de la iniciativa de reforma. De esta manera, lo que se resuelva en los expedientes 1/2023 y 3/2023 definirá cómo los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación deberán implementar lo resuelto por la CoIDH, en tanto se lleve a cabo una reforma constitucional para modificar dicha figura.

En tanto que el Pleno de la SCJN se pronuncia en esta materia, diversos tribunales colegiados de circuito y plenos regionales del Poder Judicial de la Federación han emitido criterios dispares sobre la convencionalidad o no de la prisión preventiva oficiosa.

Dos plenos regionales han sostenido criterios contradictorios respecto de la procedencia de la suspensión en juicio de amparo en contra de la prisión preventiva oficiosa, así como los efectos de dicha medida. Ambos criterios son jurisprudencia, y resultan obligatorios en distintas regiones del país. Tocaré a la Primera Sala de la SCJN resolver esta contradicción.²⁸

Para contextualizar la problemática, debe considerarse que en 2014 el Pleno de la SCJN reconoció que la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio 2011 amplió el catálogo de derechos humanos previstos en la Constitución federal, ya que “El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte”.²⁹

Sin embargo, en aquel entonces el Pleno de la SCJN consideró que “cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbra-

²⁸ Contradicción de criterios 377/2023.

²⁹ Pleno de la SCJN, Jurisprudencia: P./J. 20/2014 (10a.), Registro digital: 2006224.

miento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano”.³⁰

Ahora bien, apegándose al criterio jurisprudencial del Pleno de la SCJN, uno de los plenos regionales resolvió que “los órganos de amparo no están facultados para conceder la suspensión provisional con efectos restitutorios respecto de la prisión preventiva oficiosa, a fin de que se imponga una distinta, pues ello implicaría inobservar... la restricción prevista en el artículo 19 de la Constitución Federal”. Para este pleno, las sentencias de la CoIDH “no derogan tácitamente las disposiciones normativas relacionadas con esa medida cautelar”.³¹

Por su parte, otro pleno regional se desentiende de dicha jurisprudencia, y, observando las sentencias de la CoIDH, sostiene que estas “son vinculantes y, por tanto, acreditan la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora y la no afectación al orden público”. De acuerdo con esta jurisprudencia, si el imputado obtiene la suspensión, el juez de la causa debe convocar a una audiencia en la que prescinda de la prisión preventiva oficiosa y se analice si procede otra medida cautelar.³²

Con motivo de diversos juicios de amparo, varios tribunales colegiados de circuito han resuelto que la jurisprudencia del Pleno de la SCJN les “prohíbe analizar restricciones constitucionales”, y, por lo tanto, “el juzgador de amparo no está facultado para realizar un control de convencionalidad *ex officio* de los artículos 163 y 166, fracción I, de la Ley de Amparo, e inaplicar los efectos de la suspensión para los casos en que el acto reclamado (restrictivo de la libertad) se funde en delitos de prisión preventiva oficiosa a que se refiere el artículo 19 constitucional”, con motivo de las sentencias dictadas por la CoIDH.³³

Bajo una aproximación distinta, otros tribunales colegiados de circuito han sostenido que sí procede una interpretación conforme y *pro persona* “del segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución General”,³⁴ que permite que dicha figura no se utilice de manera automática y oficiosa, sino que necesariamente se deba llevar a cabo por parte del juez el análisis de justificación de dicha medida, ya sea aplicando el test

³⁰ Tesis citada, Registro digital: 2006224.

³¹ Plenos Regionales, Jurisprudencia: PR.P.CS. J/16 P, Registro digital: 2028043.

³² Plenos Regionales, Jurisprudencia: PR.P.CN. J/13 P, Registro digital: 2027280.

³³ Tribunales colegiados de circuito, Tesis: VI.1o.P. J/2 K (11a.), Registro digital: 2027894 y Tesis: XX.1o.P.C.4 P (11a.), Registro digital: 2027585.

³⁴ Tribunales colegiados de circuito, Tesis: IX.P. J/10 P (11a.), Registro digital: 2027754.

de proporcionalidad, o bien, “oficiosamente deberá someter a debate de las partes la eventual imposición de la prisión preventiva y resolver si la misma resulta necesaria, proporcional e idónea para cumplir con los fines del proceso penal”.³⁵

En un avance reciente, el ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena publicó el proyecto de sentencia³⁶ que plantea que la prisión preventiva oficiosa debe analizarse no como un problema de jerarquía entre la Constitución federal y los tratados internacionales, sino como un conflicto entre “normas constitucionales de igual jerarquía formal”.³⁷ En su opinión, “No se trata de confrontar lo dispuesto por el orden internacional (o más específicamente convencional) y lo ordenado por nuestro orden constitucional”, puesto que “nuestra Constitución Política sufre una contradicción interna de profunda gravedad”.³⁸

El proyecto señala que “La contradicción que atestiguamos es un problema atípico en nuestra historia jurisprudencial y, hasta ahora, este Pleno no cuenta con otro precedente en el que hayamos llegado a un diagnóstico similar”. Por lo anterior, propone la inaplicación de la prisión preventiva oficiosa, ya que dicho precepto “resulta en la negación directa del postulado según el cual, los actos de autoridad intensamente afflictivos de un derecho humano deben verse atemperados por el control judicial ex ante y, con ello, se niega el otro cúmulo de derechos...”, esto es,³⁹ la libertad personal, el derecho a la presunción de inocencia, el derecho a gozar de una defensa adecuada, de acceder a un juicio justo en igualdad de armas, además de configurar una violación al derecho a la igualdad y a la no discriminación, lo cual en su conjunto anula la posibilidad de gozar de un debido proceso.⁴⁰

Los términos en los que se resuelva este amparo tendrán efectos limitados al caso en concreto; sin embargo, será una aproximación que será discutida en el Pleno de la SCJN, y que tendrá incidencia en la aplicación de la prisión preventiva oficiosa por parte de los tribunales.

³⁵ Tribunales colegiados de circuito, Tesis: XXII.P.A. J/1 P (11a.), Registro digital: 2028130.

³⁶ Amparo en revisión 284/2022 ante el Pleno de la SCJN. En adelante “Proyecto de sentencia”.

³⁷ Párrafo 244 del Proyecto de sentencia.

³⁸ Párrafos 239 y 276 del Proyecto de sentencia.

³⁹ Párrafo 243 del Proyecto de sentencia.

⁴⁰ Párrafo 222 del Proyecto de sentencia.

X. CONCLUSIÓN

La iniciativa de reforma enfrenta importantes retos no sólo a nivel nacional, sino también internacional. Considerando las sentencias dictadas por la CoIDH, el Estado mexicano está vinculado a adecuar su ordenamiento jurídico interno sobre prisión preventiva oficiosa, lo que podría dificultar que se aprobara una reforma constitucional cuyo objetivo es ampliar el ámbito de aplicación de dicha figura.

La viabilidad de la postura del Ejecutivo federal mostrada en la iniciativa de reforma, esto es, de mantener y ampliar el uso de la prisión preventiva oficiosa, se encuentra actualmente en el ámbito de competencias del Poder Legislativo y del Poder Judicial.

Por una parte, junto con la iniciativa de reforma está pendiente que el Congreso de la Unión dé trámite a un gran número de iniciativas que proponen modificar el artículo 19 de la Constitución federal, tanto a favor como en contra del uso de la prisión preventiva oficiosa. El curso que se le dé a las iniciativas dependerá de diversos factores, pero el más relevante será la modificación en la conformación de ambas cámaras como resultado del proceso electoral de 2024.

Por otra parte, en el Poder Judicial de la Federación se reciben las peticiones de amparo por parte de las personas que se encuentran sujetas a prisión preventiva oficiosa, y que buscan que se apliquen a su favor los criterios resueltos por la CoIDH. Esta situación no cambiará, y el Poder Judicial de la Federación tendrá que tomar una postura respecto de la validez o no de la prisión preventiva oficiosa en el orden jurídico mexicano.



ocho.

Medio ambiente





Opinión técnica de la iniciativa de reforma constitucional en materia de medio ambiente: biodiversidad, maíz transgénico, agua, minería a cielo abierto y *fracking*

M. Carmen CARMONA LARA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Biodiversidad*. III. *Maíz*. IV. *Agua*.
V. *Minería a cielo abierto*. VI. *Fracking*.

I. INTRODUCCIÓN

219

El objeto de la presente opinión técnica es el análisis jurídico/ambiental de la iniciativa que el Ejecutivo Federal presentó a la Cámara de Diputados con proyecto de decreto, por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derecho a la alimentación, ambiente sano y derecho al agua, el 5 de febrero de 2024. Las materias que se encuentran en la iniciativa son: biodiversidad, que por primera vez estaría en el texto constitucional; prohibición de maíz genéticamente modificado-transgénico; preferencia de la disponibilidad del agua para consumo personal y uso doméstico; prohibición de las concesiones para actividades de minería a cielo abierto, y prohibición del fracturamiento hidráulico para la extracción de hidrocarburos (*fracking*).

II. BIODIVERSIDAD

La iniciativa de reforma propone en el derecho humano al medio ambiente sano, la adición al artículo 4o. párrafo 5o. “El Estado... y asegurará la

* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ORCID: 0000-0003-3452-3451.

conservación y manejo sostenible de la biodiversidad nacional...”. Esta inserción es acorde, y cumple los principios consagrados en la Constitución para el derecho a un medio ambiente sano (artículo 4o.); el desarrollo sustentable (artículo 25) y la conservación de los elementos naturales susceptibles de apropiación (artículo 27 párrafo tercero).

Es necesario destacar que por primera vez estaría la biodiversidad en el texto de la Constitución, y sería un avance en el reconocimiento del papel que juega en el derecho al medio ambiente sano. En la exposición de motivos de la iniciativa y en la información oficial no se hace referencia ni se le da importancia a la biodiversidad; su inserción es en función de dar fundamento para la declaración de país libre de cultivos de maíz genéticamente modificado destinado al consumo humano.

Para asegurar la conservación y el manejo sostenible de la biodiversidad nacional, es fundamental la aplicación del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD), del que México es parte, y sus protocolos, así como la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La conservación y el manejo sostenible de la biodiversidad nacional implicará para el Estado el aprovechamiento sustentable de los componentes de la diversidad biológica y la participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven. Se requiere de una nueva estructura administrativa que permita llevar a cabo estas funciones, toda vez que la Semarnat no cuenta con ellas. La Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio), desde 1992 es la que da seguimiento técnico y científico a los diferentes trabajos y negociaciones, y sería la institución encargada de tan importante responsabilidad del Estado. Para ello, será necesario dotarla de jerarquía y estructura institucional, funciones, infraestructura, tecnología y presupuesto, para lograr lo que señala la Iniciativa.

Para el caso del manejo sostenible de la biodiversidad nacional, se requiere de una nueva forma de considerarla, definir claramente su naturaleza jurídica como parte del patrimonio nacional, como bien nacional. Con un esquema de gestión integrada para el manejo sostenible de los ecosistemas y para la preservación tanto dentro como fuera de las áreas naturales protegidas, con un modelo de gestión concurrente, coordinada entre los tres ámbitos de gobierno, en los que participen conjuntamente el gobierno federal a través de la Conabio, las entidades federativas y los municipios y alcaldías, con esquemas de participación social y consulta

pública inclusivos, y que permitan considerar el valor de la biodiversidad como elemento clave para el impulso de modelos de desarrollo sustentable a nivel nacional, regional, local y comunitario. Se deberán establecer principios y regular la compensación del daño a la biodiversidad, que pueden considerarse como actividades adicionales para su manejo sustentable y el financiamiento para ello.

III. MAÍZ

La reforma propone para el caso del maíz la adición al artículo 4o., párrafo tercero: “El maíz, alimento básico y elemento de identidad nacional destinado al consumo humano, debe ser libre de modificaciones genéticas, como las transgénicas. El país se declara libre de cultivos de maíz genéticamente modificado. Debe priorizarse su manejo agroecológico”. A lo anterior se suma la adición en el artículo 27, fracción XX, dentro de la obligación del Estado, de fomentar la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra “libre de cultivos y semillas de maíz genéticamente modificado, incluido el transgénico”.

La iniciativa se centra en la declaratoria de México como país libre de cultivos y semillas de maíz genéticamente modificado, que se encuentra regulado como “Organismo genéticamente modificado (OGM)” por la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados generados a través del uso específico de técnicas de la biotecnología moderna. El marco normativo vigente contempla a través de sus leyes, reglamentos, normas oficiales mexicanas, decretos y acuerdos, los principios, elementos y procedimientos que permiten una regulación integral de los OGM, y logran el objetivo que pretende la iniciativa, al considerar los principios del CBD y sus protocolos de Cartagena y Nagoya. Se reconoce que la “biotecnología moderna” tiene grandes posibilidades de contribuir al bienestar humano si se desarrolla y utiliza con medidas de seguridad adecuadas para el medio ambiente y la salud humana. Contempla al principio precautorio como la base para el análisis de riesgo de organismos genéticamente modificados que puedan ser liberados al medio ambiente, y el principio para la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, contribuyendo a la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus

componentes. El debate sobre el tema es muy amplio; su incorporación al texto constitucional debe ser analizada de forma estratégica en función de las controversias nacionales, las que se entablan en foros internacionales y las que vienen respecto al tema.

La historia de controversias jurídicas en materia de maíz transgénico en México se remonta a abril de 2002, cuando se presentó una petición ante la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA) por parte de varias comunidades indígenas de Oaxaca. Esta petición incluía preocupaciones sobre la introducción y siembra de maíz transgénico en el país, y solicitaba una evaluación de los posibles impactos ambientales del maíz transgénico, un análisis del flujo genético en las comunidades nativas donde se sembró el maíz, y el grado, la fuente de contaminación y las recomendaciones para abordar el daño. En 2004, el Secretariado de la CCA presentó el reporte del maíz transgénico, que puso en tela de juicio la efectividad de la legislación e instituciones ambientales mexicanas. Este reporte incidió en la creación de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, publicada el 18 de marzo de 2005, que tiene por objeto garantizar un nivel adecuado y eficiente de protección de la salud humana, del medio ambiente y la diversidad biológica y de la sanidad animal, vegetal y acuícola, respecto de los efectos adversos que pudiera causarles la realización de actividades con OGM. Para el caso del maíz, el objeto es determinar las bases para el establecimiento caso por caso de áreas geográficas libres de OGM en las que se prohíba, y aquellas en las que se restrinja la realización de actividades, así como de cultivos de los cuales México sea centro de origen, en especial del maíz, que mantendrá un régimen de protección especial. El Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados dedica el título décimo segundo al régimen de protección especial del maíz.

En 2018, la CNDH emitió la Recomendación 82/2018 sobre la violación a los derechos humanos a la alimentación, al agua salubre, a un medio ambiente sano y a la salud, por el incumplimiento a la obligación general de debida diligencia para restringir el uso de plaguicidas de alta peligrosidad, en agravio de la población en general que se relaciona con el maíz transgénico.

En abril de 2020 se publicó la Ley Federal para el Fomento y Protección del Maíz Nativo, que en su artículo 4o. reconoce a la protección del maíz nativo y en diversificación constante en todo lo relativo a su produc-

ción, comercialización y consumo, como una obligación del Estado, para garantizar el derecho humano a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, establecido en el artículo 4o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El 31 de diciembre de 2020 se emitió un decreto, que prohíbe la siembra del maíz transgénico y la eliminación progresiva del glifosato y el establecimiento de alternativas sostenibles y culturalmente adecuadas que permitan mantener la producción y resulten seguras para la salud humana, la diversidad biocultural del país y el ambiente. Se establece un periodo de transición al 31 de enero de 2024, para revocar y abstenerse de otorgar autorizaciones para el uso de grano de maíz genéticamente modificado en la alimentación de las mexicanas y los mexicanos, hasta sustituirlo totalmente en una fecha que no podrá ser posterior, en congruencia con las políticas de autosuficiencia alimentaria del país y con el periodo de transición establecido. Se han promovido diecisiete juicios de amparo indirecto en contra de dicho decreto, por dieciséis empresas y una asociación civil; en quince de los amparos, los jueces han negado la suspensión definitiva, y únicamente se habían concedido dos medidas cautelares de carácter provisional.

En octubre de 2021, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 1023/2019, avaló la legalidad de una medida precautoria dictada en una acción colectiva, que suspendió de manera provisional la emisión de permisos comerciales para liberar al ambiente OGM de maíz, restringió la emisión de permisos experimentales y piloto al uso de medidas de contención y a la supervisión judicial; para proteger al medio ambiente y a la diversidad de maíces nativos, se decretaron medidas precautorias, toda vez que de no concederse estas podría causarse un daño irreversible al medio ambiente, ante una situación de incertidumbre científica acerca de los riesgos, los daños y los agentes causales. La sala estimó que para decretarla con base en el principio de precaución que rige en materia ambiental es suficiente que se advierta provisionalmente la posibilidad de riesgos irreversibles para la diversidad biológica y el medio ambiente, mientras se resuelve la acción promovida, por lo que consideró que debía negarse el amparo.

Al debate se incorporó el entonces Conacyt, señalando que el uso de semillas de maíz transgénico y de glifosato ponen en riesgo la soberanía alimentaria; el maíz genéticamente modificado es un atentado contra la soberanía alimentaria, y no ofrece ninguna ventaja para los campesinos

y los pueblos originarios del país. La Conabio también ha expresado su posición recomendando que se reinstale y se mantenga la moratoria a la introducción de maíz transgénico en el territorio mexicano, y considera que es necesario definir los centros de origen y diversidad; contar con la infraestructura necesaria para el control del maíz transgénico; determinar el grado de contaminación de transgenes en las razas de maíz en todo el país; llevar a cabo la investigación pertinente al impacto del maíz transgénico en México y desarrollar programas nacionales de protección, conservación y mejoramiento de las razas de maíz. Concluye que la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados debe ser reformada en las definiciones de centro de origen y centro de diversidad, porque no se ajustan a las evidencias científicas desarrolladas a lo largo de más de cien años de investigación en maíz.

El 13 de febrero de 2023 se publicó el Decreto por el que se establecen diversas acciones en relación con el uso, enajenación, distribución, promoción e importación de la sustancia química denominada glifosato, y de agroquímicos que lo contienen como ingrediente activo, y de maíz genéticamente modificado, para salvaguardar la salud, un medio ambiente sano y la seguridad y autosuficiencia alimentaria y generación de alternativas y prácticas sostenibles y culturalmente adecuadas, que permitan mantener la producción agrícola y resulten seguras para la salud humana, la diversidad biocultural del país y el medio ambiente, libres de sustancias tóxicas que representen peligros agudos, crónicos o subcrónicos.

El 17 de agosto de 2023, la Secretaría de Economía fue notificada formalmente por la Oficina de la Representante Comercial de Estados Unidos (USTR) sobre su intención de dirimir, a través de un panel arbitral del capítulo 31 del T-MEC (Solución de controversias), las diferencias entre ambos gobiernos en torno a la regulación mexicana del maíz genéticamente modificado. Estados Unidos considera que ciertas disposiciones del Decreto por el que se establecen diversas acciones en materia de glifosato y maíz genéticamente modificado podrían ser incompatibles con disposiciones de los capítulos 2 (Acceso a mercados) y 9 (Medidas sanitarias y fitosanitarias) del T-MEC. México no coincide con la posición de Estados Unidos. Lo que se espera en el futuro es un debate en foros internacionales, por lo que se deberá fortalecer la posición de México y ponderar si la prohibición en el texto constitucional sirve para ello.

IV. AGUA

En la Iniciativa se proponen reformas para establecer la preferencia del consumo personal y doméstico de agua sobre cualquier otro uso y la disponibilidad del agua en cantidad y calidad para otorgar asignaciones para consumo personal y uso doméstico a los artículos: 4o. párrafo sexto, adicionando "...y preferente sobre cualquier otro uso", e "...y establecerá la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines", y 27, párrafo sexto

...el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes... salvo que se trate de zonas con baja disponibilidad de agua en cantidad y calidad, en cuyo caso no se otorgarán concesiones, y solo se autorizarán asignaciones destinadas a centros de población para garantizar el consumo personal y uso doméstico.

225

La iniciativa propone incluir en el texto constitucional como preferente al consumo personal y uso doméstico, que ya se encuentra en el artículo 22 de la Ley de Aguas Nacionales. Se requerirá definir el "consumo personal", que es un tema muy debatido, en el que la Organización Mundial de la Salud (OMS) señala: "Si bien la necesidad básica de agua por persona incluye el agua que se usa en la higiene personal, no resulta significativo establecer una cantidad mínima ya que el volumen de agua que usen dependerá de la accesibilidad al recurso". Así, habrá que definir también qué es el acceso, disposición y saneamiento.

La iniciativa también propone establecer la participación de la Federación, las entidades federativas, los municipios y la ciudadanía. El efecto de este principio sería en materia de facultades de gestión, protección y preservación de las aguas, para garantizar el derecho humano al agua, ya que participarían en ello los tres órdenes de gobierno y la ciudadanía, y se salvaría la contradicción existente con otros artículos constitucionales, como son el artículo 27, párrafo quinto, respecto al régimen de las aguas nacionales, en los que sólo está facultada la Federación, y 73, fracción XXIX-G, en materia de la concurrencia del gobierno federal, de los go-

biernos de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en materia de protección al ambiente, de preservación y restauración del equilibrio ecológico. Con lo que se propone se deberá emitir una ley general reglamentaria del artículo 4o. constitucional, que permitirá además armonizar el marco jurídico en la materia. Cabe recordar que el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de la inclusión del derecho humano al agua y saneamiento impuso al Congreso de la Unión un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas en 2011, que a la fecha, más de once años después, no se ha podido dar cumplimiento.

La iniciativa al artículo 27, párrafo sexto, propone, en zonas de estrés hídrico, es decir, con riesgo de que no haya disponibilidad de agua para consumo personal y doméstico, se prohíba el otorgamiento de concesiones a particulares, incorporando una condición: "...salvo que se trate de zonas con baja disponibilidad de agua en cantidad y calidad, en cuyo caso no se otorgarán concesiones, y solo se autorizarán asignaciones destinadas a centros de población para garantizar el consumo personal y uso doméstico".

La Norma Oficial Mexicana NOM-011-CNA-2015 establece el método para determinar la disponibilidad media anual de las aguas nacionales. La disponibilidad del agua establecida es un balance incompleto y simple de agua superficial y subterránea en la región de interés, que sirve para estimar cuánta agua hay en acuíferos y cuencas. Depende fundamentalmente del balance entre el agua que entra al sistema por medio de la precipitación y flujos subterráneos y de lo que sale por la extracción, en forma natural como escorrentía o por flujo subterráneo, la evaporación en los cuerpos de agua y por la evapotranspiración. La diferencia entre lo que llueve y se evapora puede escurrir superficialmente en arroyos y ríos, formando los cuerpos de agua superficiales, o bien llegar al subsuelo y recargar los acuíferos. La disponibilidad natural varía significativamente en el territorio. Cada año se publica la disponibilidad en los polígonos administrativos denominados acuíferos, que sirve de sustento legal para fines de administración del agua, autorización de nuevos aprovechamientos de agua subterránea o superficial, planes de desarrollo de nuevas fuentes de abastecimiento, en las estrategias para resolver los casos denominados como "sobreexplotación de acuíferos" y para la resolución de conflictos entre usuarios. El último acuerdo por el que se actualiza la disponibilidad media anual de agua subterránea de los 653 acuíferos de los Estados Uni-

dos Mexicanos, que forman parte de las regiones hidrológico-administrativas que se indican, fue publicado el 9 de noviembre de 2023.

La disponibilidad prevista en la NOM-011-CNA es una manera de ver al agua de forma incompleta y estática; es una foto que señala lo que supuestamente había cuando se estimaron las variables en la ecuación, y sólo atiende al volumen que resuelve el abasto, sin considerar la composición y la calidad del agua para su uso y los efectos ambientales causados por el abasto propuesto. Para poder dar cumplimiento a lo que propone la iniciativa cuando habla de disponibilidad en calidad se requiere conocer la dinámica ambiental del agua y de sus sistemas de flujos subterráneos para saber la composición fisicoquímica del vital líquido que se espera con la extracción estimada. Es importante señalar que los datos requieren una línea base hidrogeológica robusta, años de monitoreo y entendimiento del sistema de flujos a ser aprovechado, recordando que el agua está en constante movimiento, y debido a la extracción es factible observar cambios en la calidad del agua, a veces en horas o en años. Por ello, atendiendo a que el agua se desplaza en el subsuelo, y esto es acelerado por la extracción, para poder determinar una disponibilidad más realista del agua considerando su calidad se requerirá establecer nuevos términos de referencia para el desarrollo de estudios, donde se establecerán los instrumentos de evaluación necesarios para lograr un eficaz monitoreo, control, regeneración, mecanismos de alerta temprana y formas eficientes, así como acceso al agua cercana a las comunidades, regulación de los pozos y el fomento de pozos comunitarios. Para la construcción, operación y mantenimiento de pozos eficientes hidrogeológicamente y en equilibrio ecológico, es menester crear las normas, promover educación y capacidad profesional, científica y de técnica jurídica. Se requerirá establecer bases de datos cruzadas en las que además de medir volúmenes se registre la data hidrogeoquímica, edafológica y ecosistémica del agua, de suelo, y el listado de las poblaciones que serán beneficiadas con la asignación.

En la actualidad existen lineamientos normativos que sugieren qué hacer en aquellos casos en que no haya disponibilidad de aguas en los acuíferos o cuencas; por ejemplo, en el caso del *fracking*, los regulados podrán promover la transmisión de derechos de títulos de concesión que hayan sido otorgados en el mismo acuífero o cuenca; solicitar títulos de concesión para extraer aguas marinas interiores o del mar territorial para fines de desalinización, o promover la autorización para utilizar aguas re-

siduales no comprometidas provenientes del uso público urbano. Resulta indispensable que cualquiera de estas acciones tenga el soporte de los estudios sobre el funcionamiento hidrogeológico sistémico, las condiciones de calidad base de cada sistema de flujo subterráneo que será afectado, y de los impactos potenciales ambientales relevantes.

V. MINERÍA A CIELO ABIERTO

La Iniciativa contiene la prohibición de las concesiones para actividades de minería a cielo abierto, adicionando en el artículo 27, párrafo sexto: “Tampoco se otorgarán concesiones, ni ningún otro instrumento jurídico, para la exploración, explotación, beneficio, uso o aprovechamiento de minerales, metales o metaloides en minería a cielo abierto”. Se adiciona el párrafo octavo:

En razón de lo expuesto en los dos párrafos anteriores, las leyes sancionarán a aquellas personas que realicen la exploración, explotación, beneficio, uso o aprovechamiento de minerales, metales o metaloides en minería a cielo abierto y la extracción de hidrocarburos líquidos y gaseosos en yacimientos petroleros no convencionales mediante *fracking* o fracturamiento hidráulico.

En junio de 2022, la Secretaría de Economía reportaba que se habían otorgado a nivel nacional 24,123 concesiones mineras, que abarcan 16,690,037.7 has, con un valor de producción de 172,818,912 millones de pesos, y tiene el registro de 264 minas a cielo abierto; la mayoría se encuentran en Sonora, Zacatecas, San Luis Potosí y Chihuahua; las concesiones ya otorgadas seguirán vigentes hasta su término, y seguirán operando.

La prohibición que se propone es total, y las sanciones que impondrán las leyes abarcan la exploración, explotación, beneficio, uso o aprovechamiento de minerales, metales o metaloides en minería a cielo abierto.

La minería a cielo abierto es una actividad industrial de alto impacto ambiental, social y cultural; los efectos de los tajos de extracción de minerales a cielo abierto afectan la calidad, la disponibilidad del agua local y el impacto permanente en el paisaje y en el suelo. El efecto en la salud tanto de los trabajadores como de las personas y las comunidades aledañas, por

la presencia de metales pesados en las diferentes fases de la producción, en la generación de jales y descarga de aguas residuales, es considerable.

Los jales, en operaciones de minado a cielo abierto, es común que alcancen volúmenes de generación de residuos superiores a diez veces por unidad de mineral procesado; éstos contienen elementos considerados peligrosos, y representan un alto riesgo a la población, al ambiente y a los recursos naturales. Actualmente no existe una estimación confiable de la cantidad de depósitos de jales distribuidos en el territorio de la República mexicana; en 2021, la Semarnat reveló el rastro contaminante de 585 presas de jales. Actualmente se encuentra en consulta el PROY-NOM-157-Semarnat-2023, que establece los elementos y procedimientos para instrumentar planes de manejo de residuos mineros.

Los pasivos ambientales son un tema que se debe considerar, al establecer la prohibición y regular las minas a cielo abierto ya concesionadas y los sitios abandonados, que son un alto costo que asume la sociedad y el Estado. Es necesario establecer normas para la recuperación y remediación de los sitios afectados, la compensación y la aplicación efectiva de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

La prohibición afectaría al futuro de una actividad que históricamente ha sido considerada oficialmente como una fuente significativa de ingresos, empleo y bienestar en las comunidades donde se desarrolla, generando crecimiento y estabilidad económica en el país. En esta visión no se consideran las externalidades, en especial el caso de la contaminación del agua, en los que no se asumen los costos de los impactos negativos que genera, su restauración, rehabilitación o, en su caso, su compensación y el pago justo por lo que se provoca.

VI. *FRACKING*

En el caso del *fracking*, la iniciativa señala en el artículo 27, párrafo séptimo “No se otorgarán contratos ni se realizará ningún otro acto administrativo que permita la extracción de hidrocarburos líquidos y gaseosos en yacimientos petroleros no convencionales mediante *fracking* o fracturamiento hidráulico”, y se adiciona el párrafo octavo, para establecer “En razón de lo expuesto en los dos párrafos anteriores, las leyes sancionarán a aquellas personas que realicen... y la extracción de hidrocarburos líquidos

y gaseosos en yacimientos petroleros no convencionales mediante *fracking* o fracturamiento hidráulico”.

México es el sexto país del mundo con potencial para la fracturación hidráulica; los recursos prospectivos de petróleo son 68 mil 100 millones de barriles; de ellos, el 52.9% son yacimientos no convencionales con recursos por 36 mil millones de barriles. El *fracking* se practica desde los años 1980; la práctica ha aumentado en los últimos años por los yacimientos de esquisto en Texas, que se extienden hacia México. El área potencial se divide en seis cuencas en los estados nororientales de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, y la cuenca con mayores reservas Tampico-Misantla está ubicada en los estados de Veracruz y Puebla.

El *fracking* es una tarea técnicamente compleja para la obtención de gas o petróleo del subsuelo mediante la ruptura de formaciones geológicas subterráneas a través de la inyección de agua a alta presión. Los impactos al ambiente son: destrucción de hábitats, contaminación de aguas subterráneas y superficiales, uso excesivo de agua, contaminación atmosférica, emisiones de gases de efecto invernadero, deforestación, temblores y terremotos, entre otros. Varios factores modifican las perspectivas de la extracción de petróleo y gas de esquisto en México, en particular por la falta de infraestructura, el régimen de propiedad de tierras y reglas administrativas para extracción. Las quejas y la resistencia locales a la extracción de combustibles fósiles por medio de la fracturación hidráulica son casi tan antiguas como la industria de hidrocarburos; en las últimas décadas las razones ambientales se han sumado a los reclamos. Países, regiones, municipios y comunidades en todo el mundo han optado por prohibir o declarar la moratoria al *fracking* a través de una serie de mecanismos legales y administrativos impulsados por diversas preocupaciones y argumentos. En México, entre septiembre de 2018 y marzo de 2020 se presentaron un total de ocho iniciativas de prohibición del *fracking*, impulsadas por varios grupos parlamentarios: tres en el Senado de la República y cinco iniciativas más presentadas en la Cámara de Diputados. Una gran parte de las prohibiciones y moratorias al *fracking* se basan en el principio de precaución, de modo expreso o de modo indirecto, incorporando sus elementos constitutivos. El principio señala que cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente.

Las prohibiciones y las propuestas de moratoria tuvieron como paso previo investigaciones científicas exhaustivas desarrolladas para entender los riesgos e impactos de la técnica, su funcionamiento y la posibilidad de realizar actividades de *fracking* seguras para la salud y el ambiente.

El *fracking* se vincula a grandes desafíos en materia del derecho al medio ambiente sano, como es el uso y la contaminación del agua subterránea y la exploración y extracción de hidrocarburos en relación con las medidas de mitigación frente al cambio climático. En la búsqueda de formas efectivas para reducir las emisiones, se promueven nuevos enfoques, como el movimiento global “Keep it in the ground (KING)”, cuyo objetivo es detener la extracción de combustibles fósiles, que se une a las preocupaciones locales con las preocupaciones climáticas globales. El debate seguirá, ya que se inserta con nuevas formas de aprovechamientos energéticos y la transición energética; mientras tanto, el *fracking* se lleva a cabo en el país a pesar de las protestas, promesas de su prohibición y sus efectos en la salud de las personas y el medio ambiente.



Iniciativa de reforma de los artículos 4 y 27; recuperar y fortalecer el contenido social de la Constitución mexicana

Rodrigo GUTIÉRREZ RIVAS*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Proceso de constituyente para la acumulación de capital en México (1988-2018)*. III. *Prohibición de maíz genéticamente modificado para consumo humano*. IV. *No otorgamiento de concesiones de agua en zonas de baja disponibilidad y sólo asignaciones para consumo personal y doméstico*. V. *Prohibición de la minería a cielo abierto y el fracking*.

233

I. INTRODUCCIÓN

El 5 de febrero de 2024, el presidente López Obrador, en ejercicio de la facultad establecida en la fracción I del artículo 71 de la Constitución, presentó un conjunto amplio de iniciativas de reforma constitucional y legal, que fueron enviadas a la Cámara de Diputados como Cámara de origen.

Entre las dieciocho iniciativas de reforma constitucional presentó un proyecto de decreto para reformar el artículo 4o. constitucional, así como reformar y adicionar el artículo 27 de la norma máxima. De manera específica, propuso la modificación de los párrafos tercero, quinto y sexto del artículo 4o., así como los párrafos sexto, séptimo, y la fracción XX del artículo 27. A este último se le propone adicionar un párrafo octavo, recorriéndose en su orden los subsiguientes.

Las cuestiones que se abordan con dichas propuestas de modificación se relacionan con el derecho humano a la alimentación, a la salud, al

* Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
ORCID: 0000-0001-8373-1228.

agua y al medio ambiente, y pueden agruparse en tres distintos bloques temáticos:

- 1) Declarar a México país libre de maíz genéticamente modificado para la siembra y consumo humano, así como el reconocimiento del maíz como alimento básico y elemento de identidad nacional.
- 2) No otorgar concesiones de agua en zonas donde exista baja disponibilidad del líquido y autorizar asignaciones para garantizar el consumo personal y doméstico del agua.
- 3) Impedir prácticas que dañen al medio ambiente y a la salud de la población, mediante la prohibición de la minería a cielo abierto y la extracción de gas lutitas del subsuelo mediante la técnica de fracturación hidráulica (*fracking*).

Antes de iniciar con el análisis constitucional detallado de cada propuesta de reforma y adición arriba señalados, es conveniente realizar una reflexión general previa, que sea a la vez teórica y de contexto, sobre el proceso de transformación que sufrió el régimen constitucional mexicano durante el periodo comprendido entre los años 1988 al 2018. Una breve exposición de los lineamientos generales y motivaciones prioritarias que le dieron identidad y unidad a muchas de las reformas constitucionales y legales ocurridas durante esos treinta años permitirá comprender, por contraste, algunos de los principales objetivos que impulsan el proyecto de reforma que aquí se analiza, así como el de muchas otras de las dieciocho iniciativas de reforma que acompañan a ésta.

II. PROCESO CONSTITUYENTE PARA LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL EN MÉXICO (1988-2018)

El concepto “proceso deconstituyente”¹ es una herramienta teórica que ha ido adquiriendo carta de naturalidad en la reflexión constitucional contemporánea para definir iniciativas jurídico-políticas dirigidas a desmantelar el principio del Estado social, con graves afectaciones al principio democrático y del Estado de derecho. Así, desde el inicio de la década de 1980 se buscó en muchos países de Europa y América Latina recortar y

¹ Ferrajoli, Luigi, *La democracia a través de los derechos; el constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*, Madrid, Trotta, p. 136.

privatizar servicios y programas sociales; restringir los derechos de los y las trabajadoras; desarticular garantías de protección de derechos fundamentales, como la vivienda, la salud, la educación, así como desregular bienes públicos y bienes comunes, para poder incorporar al mercado recursos vitales, como el agua, la energía, los minerales, las semillas, las tierras y los bosques, entre muchos otros. En síntesis —señala Ferrajoli—, impulsar reformas legales que erosionaron la dimensión sustancial de la democracia,² pero que también supuso en muchos casos afectación grave del principio formal democrático (restringiendo libertades sindicales, criminalizando el derecho a la manifestación de las ideas, etcétera) Se trata de un desmantelamiento gradual del Estado social, estratégicamente diseñado, a través de reformas constitucionales y legales que habilitan la apropiación privada de lo público, y que dan cuenta de un fenómeno más amplio, que se ha expandido durante todo el inicio del siglo XXI: la subordinación de los poderes públicos a los poderes económicos y financieros. El proceso deconstituyente del Estado social y democrático supone la pérdida del poder de la política frente al mercado y la sustitución de los principios normativos diseñados para la protección de los derechos humanos por los de la protección de los mercados, la acumulación y la ganancia.³ Desde un punto de vista constitucional, las reformas ocurridas en México durante las tres décadas, que van de 1988 a 2018, son un caso emblemático de proceso deconstituyente para la acumulación de capital. Desde el gobierno de Miguel de la Madrid, pero sobre todo a partir del sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988), se puso en marcha un proceso estratégico de reformas constitucionales y legales —orientadas por una ideología económica liberal—, que acumuladas en el tiempo provocaron una mutación radical del régimen constitucional mexicano, que trastocó algunas de las bases del proyecto de Estado social que se había venido construyendo durante las primeras tres cuartas partes del siglo XX, y que encontraba su fundamento jurídico en la Constitución de 1917 y de posteriores reformas impulsadas durante el gobierno cardenista.⁴ Dicho proceso no

² *Idem.*

³ “...es el producto de una inversión de la tradicional relación entre política y economía, entre Estado y mercado, entre público y privado. En estos años se ha producido una silenciosa revolución institucional. Ya no tenemos el gobierno público y político de la economía sino el gobierno privado y económico de la política”. *Ibidem*, p. 137.

⁴ En múltiples textos académicos se ha dado cuenta de manera detallada del proceso deconstituyente para la acumulación ocurrido en México. Gutiérrez, Rodrigo, “Proceso *deconsti-*

sólo supuso modificaciones emblemáticas de rango constitucional, como la reforma al artículo 27 para abrir los mercados de la tierra en el país. También implicó la aprobación de una larga lista de leyes secundarias (y tratados de libre comercio y para la protección de la inversión), con las que se buscó ampliar y blindar al libre mercado en muchos ámbitos de la vida nacional. Son paradigmáticas del proceso —e importantes para el análisis de los temas que aquí se abordan— la Ley de Minas de 1992 (que otorgó concesiones a las mineras por hasta cien años; caracterizó a la minería como actividad preferente sobre el territorio; habilitó la expropiación de las tierras, por considerarse la actividad como de utilidad pública, y se les concedió a las empresas acceso preferente al agua, entre otros beneficios); la Ley de Aguas Nacionales, del mismo año (que le otorga valor económico al agua y permite el intercambio comercial de un bien de dominio público a través de bancos de agua, entre otras estrategias de privatización), o la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (bautizada como Ley Monsanto, por las facilidades que otorgó a las transnacionales para iniciar los procesos de siembra piloto, experimental y comercial de maíz transgénico en un país que es centro de origen de dicha semilla, y que tiene un desarrollo histórico cultural milenario vinculado a ella). Conviene aquí señalar que muchas de las modificaciones —algunas de las cuales fueron impugnadas a través de los tribunales— fueron respaldadas por un Poder Judicial proclive al proyecto de apertura de mercados, como es el caso de la reforma energética propuesta por el gobierno de Enrique Peña Nieto. La iniciativa de reforma que se analiza en este capítulo comparte un objetivo central con la mayoría de las otras dieciocho iniciativas que se enviaron en paralelo a la Cámara de Diputados. Ese propósito es intentar reposicionar la política sobre el mercado y revertir el largo proceso de desmantelamiento del Estado social y democrático de derecho. No debe olvidarse que el proyecto del Estado social, desde sus orígenes, nace como respuesta jurídico-política

tuyente para la acumulación en México; repensar la Constitución social frente al avance del poder político de las empresas transnacionales”, en Cruz, Juan Antonio (coord.), Los derechos sociales en México. Reflexiones sobre la Constitución de 1917, IEC, Querétaro, 2020, pp. 171-203; Carrillo, Juan José, “Neoliberalismo, reestructuración jurídica y extractivismo en México”, en Gutiérrez, Rodrigo y Burgos, Mylai, Globalización, neoliberalismo, y derechos de los pueblos indígenas en México, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 159-208; Concha, Hugo “.....”, en Cordera, Rolando y Ziccardi, Alicia (comps.), Las políticas sociales de México. Derechos constitucionales, arquitectura institucional, 2000-2018, CDMX, Siglo XXI Editores-UNAM, 2022.

frente a las insuficiencias, las distorsiones y las injusticias provocadas por la aplicación indiscriminada que se hizo durante el siglo XIX de las políticas liberales y de mercado a las relaciones de producción.⁵ Las luchas de los trabajadores/as, campesinos/as e indígenas surgidas a finales del siglo XIX y principios del XX exigieron una recomposición de las relaciones de explotación laboral existentes entre patrones y trabajadores/as, así como de las de apropiación privada de las tierras, bosques y aguas por parte de los dueños de las haciendas. El gran objetivo del Estado social (del cual la Constitución de 1917 es precursora) es imponer límites a los poderes privados (patrones/propietarios), así como garantizar una distribución justa de la riqueza producida por todos y todas a través de la garantía de los derechos humanos y del principio de igualdad material.

De manera más específica, la iniciativa de reforma que aquí se analiza busca imponer límites al acaparamiento privado de bienes de dominio público; freno a la mercantilización de recursos naturales que son propiedad de la nación, y un alto a la destrucción del medio ambiente y de los bienes comunes —muchos de los cuales se encuentran en los territorios de los pueblos indígenas y en las tierras colectivas de comunidades campesinas— provocada por las actividades de las elites industriales y las empresas extractivas, que han sido fomentadas a la vez que desreguladas durante los últimos treinta años.

III. PROHIBICIÓN DE MAÍZ GENÉTICAMENTE MODIFICADO PARA CONSUMO HUMANO

En México, la importancia cultural y alimentaria que ha tenido —y sigue teniendo— el maíz es difícil de comparar con otros países del mundo; ello, por razones históricas, culturales y alimenticias. Por lo que se refiere a las primeras, conviene recordar que el maíz es una planta artificial que fue domesticada en México hace aproximadamente ocho mil años, cuando comenzó un largo y complejo proceso de intercambio intercomunitario de semillas, que permitió su adaptación a casi todas las regiones del país. De ese proceso de experimentación comunitaria fue surgiendo la increíble diversidad genética de la planta, que se ha ido adaptando a

⁵ Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales en el debate democrático*, Madrid, Ediciones GPS, 2006, p. 12.

todos los climas y altitudes (desde el nivel del mar hasta los 3,400 m). Sólo en México se han identificado 59 razas nativas, por lo que el país ha sido reconocido como centro de origen y diversidad del maíz.⁶ Dicho proceso de domesticación no puede separarse del desarrollo de decenas de culturas prehispánicas —muchas de ellas aún vivas—, que encuentran en el maíz un elemento simbólico clave que atraviesa sus mitos originarios y fundacionales. Y mucho menos puede separarse de la vida alimentaria de miles de comunidades que tienen en sus maíces locales el núcleo esencial de sus principales platillos (tamales, pozole, atole, panuchos, huaraches, tlayudas, y un muy largo etcétera), en un país cuya cocina ha sido reconocida por la UNESCO como patrimonio cultural inmaterial de la humanidad. Por otro lado, los vínculos entre derecho a la alimentación y derecho a la salud son también muy estrechos. Mientras que en países vecinos como Estados Unidos el maíz se utiliza como alimento forrajero, en México cada habitante, en promedio, consume —sólo en tortillas— 328 gramos de maíz, convirtiéndose en una de las principales fuentes de carbohidratos, proteínas y calcio. Este alto nivel de consumo generalizado (la población mexicana consume diez veces más cantidad de maíz que la estadounidense) exige tener especial cuidado en los procesos de cultivo y producción para garantizar la inocuidad de la planta (así lo establece el contenido del derecho humano a la alimentación reconocido constitucionalmente en el artículo 4o.) para evitar que las tecnologías que hoy se utilizan para cultivarla se conviertan en agentes dañinos para la salud de la población. No es lo mismo exponerse un día a la semana a un producto potencialmente dañino, que hacerlo diariamente. En el caso del maíz, hay investigación científica relevante, según la cual el maíz genéticamente modificado, así como los pesticidas que se utilizan para producirlo (glifosato, entre otros), podrían conllevar importantes riesgos para la salud,⁷ lo que debería activar cuando menos el principio precautorio internacionalmente reconocido.

⁶ Kato Yamakake *et al.*, *Origen y diversificación del maíz, una revisión analítica*, México, Conabio, 2009.

⁷ López Revilla y Martínez Debat, “Riesgos potenciales no previstos de los alimentos transgénicos”, en Álvarez Buylla, Elena y Piñeiro, Alma, *El maíz ante el peligro de los transgénicos: un análisis integral sobre el caso de México*, CEIICH, UNAM, 2013. Una buena síntesis sobre las pruebas científicas que se han publicado sobre los potenciales daños a la salud causados por el consumo directo de maíz transgénico, así como del glifosato que se utiliza para su producción agroindustrial, en Wise, Timothy, *México defiende con ciencia las restricciones al maíz transgénico*, Minneapolis, Institute of Agriculture and Trade Policy, 2004.

Por otro lado, al ser utilizada la ingeniería genética para la modificación de las semillas, que hoy se encuentra concentrada en manos de grandes poderes privados transnacionales, no pueden obviarse, en un análisis constitucional, las relaciones de poder desigual que se establecen a través de ellas entre los actores que quedan involucrados en los procesos de diseño, experimentación, siembra, distribución y consumo. La tecnología OGM en semillas es impulsada por grandes capitales, como Monsanto, Bayer, Dupont, Syngenta, BASF, que movilizan enormes cantidades de recursos para expandir sus modelos de negocio. Las estrategias de presión y de captura de instituciones que despliegan estos poderes privados para liberalizar la siembra de transgénicos es una práctica extendida en el mundo.⁸ Ello es preocupante si se toma en cuenta que

...el control que tienen las corporaciones se da ahora no sólo sobre la agricultura y la alimentación, sino sobre los genes de todos los seres vivos. Dicho control tiene como dispositivo la semilla, en la cual va contenida la nueva tecnología de manejo de los genes y el trabajo inmaterial del investigador de las corporaciones, que induce cambios tanto en los procesos productivos agrícolas como en la alimentación.⁹

Por tanto, para intentar lograr que un bien común tan relevante como el maíz siga sembrándose y reproduciéndose a partir del intercambio entre comunidades, vinculándose a su historia y cultura, sin la intromisión mercantil de grandes capitales privados, es que la iniciativa propone modificar el párrafo tercero del artículo 4o. constitucional (que consagra el derecho a la alimentación) para declarar al maíz elemento de identidad nacional, libre de modificaciones genéticas transgénicas. Asimismo, se propone la modificación del párrafo quinto de ese mismo artículo 4o. (derecho al medio ambiente), para establecer la obligación estatal de asegurar la conservación y manejo sostenible de la biodiversidad nacional, así como la fracción XX del artículo 27, para establecer la obligación del Estado, de promover las condiciones para el desarrollo rural integral, de-

⁸ Glover, Dominique y Newell, Peter, “Business and biotechnology: regulation of GM crops and the politics of influence”, en Jansen, Kees y Sietze, Vellema (eds.), *Agribusiness & Society. Corporate Responses to Environmentalism, Market Opportunities and Public Regulation*, Londres-Nueva York, Zed Books, 2004, pp. 200-231.

⁹ Massieu Trigo, Yolanda, “Cultivos y alimentos transgénicos en México. El debate, los actores y las fuerzas sociopolíticas”, *Argumentos*, núm. 59, enero-abril de 2009, México, p. 230.

biendo garantizar el “óptimo uso de la tierra libre de cultivos y semillas de maíz genéticamente modificado incluido el transgénico”.

IV. NO OTORGAMIENTO DE CONCESIONES DE AGUA EN ZONAS DE BAJA DISPONIBILIDAD Y SÓLO ASIGNACIONES PARA CONSUMO PERSONAL Y DOMÉSTICO

El párrafo quinto del artículo 27 constitucional establece un largo listado de todas las aguas que son propiedad de la nación (que se corresponde con casi la totalidad de las aguas continentales). Cuando un privado está interesado en hacer uso o aprovechar dichas aguas, el párrafo sexto del mismo artículo 27 establece que sólo podrá hacerlo mediante la solicitud de una concesión ante la autoridad responsable (Conagua). Es así que la figura de la concesión se convierte en la herramienta jurídica clave a través de la cual el Estado debería poder mantener el dominio sobre las aguas, así como su control y vigilancia. Sin embargo, la Ley de Aguas Nacionales, creada en 1992, que formó parte del paquete normativo diseñado durante el gobierno de Salinas de Gortari para otorgar certeza y seguridad jurídica a los actores privados interesados en invertir en los distintos campos de la economía, impulsó un concesionamiento flexible y masivo del agua en el país. Garantizar agua en grandes volúmenes a los capitales privados era una condición necesaria para que muchas de las inversiones prometidas pudieran materializar los procesos de producción en los campos de la industria extractiva, manufactura, desarrollo turístico e inmobiliario, automotriz, tecnológico, agronegocios, y en un largo etcétera. De las dos mil concesiones que se habían otorgado en 1992 por la Conagua se pasó a las 300 mil concesiones otorgadas. Ello no sólo ha provocado procesos de sobreexplotación y agotamiento de fuentes subterráneas, sino una concentración preocupante del bien común en pocas manos. De los 298,292 usuarios que tienen concesión para usos no consuntivos, sólo 3,304 usuarios en total (966 empresas, 1537 personas físicas y 801 asociaciones) acaparan el 22.3% de toda el agua concesionada en el país. Eso significa que sólo el 1.1% de todos los usuarios de agua en México aprovecha más de una quinta parte de este bien común.¹⁰ Este concesio-

¹⁰ Gómez Arias, W. y Moctezuma, A., “Los millonarios del agua. Una aproximación al acaparamiento del agua en México”, *Argumentos*, núm. 93, mayo-agosto de 2020, México, pp. 17-38.

namiento masivo, que se traduce en la sobreexplotación de las principales fuentes de abastecimiento y genera una fuerte presión sobre los acuíferos subterráneos, a su vez se traduce en graves problemas de abastecimiento de agua para la población y la violación de su derecho humano al agua, reconocido en el artículo 4o. de la Constitución. De los 653 acuíferos identificados oficialmente por las autoridades del agua, se pasó de tener 32 acuíferos sobreexplotados en 1975, a 104 en 2004 y 111 en 2020.¹¹ Preocupa saber que ante este escenario de degradación de los acuíferos, la autoridad responsable del agua sigue otorgando títulos de concesión donde está prohibido hacerlo. Como lo documentaron Bolaños, Toledo y Osorno, “...desde abril del 2015 hasta diciembre del 2018 se otorgaron 77 títulos en acuíferos sin disponibilidad, mismos que se concentran en tres regiones: Lerma-Santiago con el 61% de los títulos, Río Bravo (26%) y Baja California Sureste (13%)”.¹² Frente a esa realidad, en el territorio, y frente al reconocimiento constitucional que se hizo del derecho humano al agua en febrero de 2012 (párrafo sexto del artículo 4o.), es que conviene reforzar los límites existentes dentro del ordenamiento jurídico para evitar la sobreexplotación de las fuentes de agua (que son propiedad de la nación), así como la concentración del agua en pocas manos.

Para ello, la iniciativa propone modificar el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional, con el fin de otorgar al uso personal y doméstico del agua una preferencia sobre cualquier otro uso. También se propone modificar el párrafo sexto del artículo 27, para impedir otorgar concesiones en zonas del país donde haya baja disponibilidad de agua en cantidad y calidad, así como otorgar asignaciones a los municipios para que puedan distribuir agua para uso personal y doméstico. Es importante destacar que con estas medidas se busca atender los reclamos de cientos de comunidades campesinas (La Parota, El Zapotillo), indígenas (tribu yaqui, Xoxocotla, Alpuyecá), o de barrios periféricos de las ciudades que han emprendido movimientos sociales por ver comprometidas sus fuentes de agua, ya sea por sobreexplotación privada, desvío o contaminación (cuenca del Atoyac Zahuapan, El Salto Juanacatlán).

¹¹ Comisión Nacional del Agua, *Estadísticas del agua en México 2021*, México, Semarnat, octubre de 2022, p. 52.

¹² Bolaños, Rodrigo; Toledo, Dalia y Osorno, Cuauhtémoc, *Corrupción en el sector agua ¿quién es responsable de la crisis?* México, Ethos, Laboratorio de Políticas Públicas, p. 17.

V. PROHIBICIÓN DE LA MINERÍA A CIELO ABIERTO Y EL *FRACKING*

Otro de los temas que ha estado generando mayores conflictos en el país por destrucción ambiental y graves afectaciones sociales deriva de la aprobación de la Ley de Minas de 1992. Esta ley, aprobada dos años antes del Tratado de Libre Comercio, considera a la minería como actividad preferente sobre el territorio; otorga a las empresas mineras concesiones por un siglo; les da acceso preferente a las concesiones de agua, y les permite aprovechar las aguas provenientes del laboreo de las minas; además de ello, la Ley abre la posibilidad de expropiar los terrenos sobre los que se asiente esta actividad, al considerar a la minería (que suele ser un negocio privado) como actividad de utilidad pública. En términos de aportaciones al fisco, hasta la reforma fiscal de 2013 los derechos que debían pagar las empresas mineras establecidos por la Ley Federal de Derechos (artículo 263) era de seis pesos por hectárea, incrementándose ese monto cada dos años, hasta llegar a 129 pesos.

Dichos privilegios, aunados a las cifras multimillonarias que son capaces de obtener las mineras cada año (sin aportar al fisco), son una de las causas por las que Ley Minera fue caracterizada como una ley para el despojo.¹³ No sólo por ello, sino también por las graves afectaciones sociales y ambientales que esta industria, con sus técnicas a cielo abierto, provoca en las comunidades y en el medio ambiente. En la actualidad existe una vasta literatura que da cuenta de los graves daños sociales y ambientales que provoca la minería a cielo abierto,¹⁴ la violencia que ejercen sobre las comunidades,¹⁵ así como de los procesos de defensa que han emprendi-

¹³ López, Francisco, *La vida o el mineral. Los cuatro ciclos del despojo minero en México*, México, Akal, 2017.

¹⁴ Delgado, Gian Carlo (coord.), *Aspectos socio económicos, legales y ambientales de la megaminería*, México, CEIICH, UNAM, 2017; FUNDAR, *Las actividades extractivas en México: minería e hidrocarburos hacia el fin del sexenio*, México, Fundar, 2017; Garibay, Claudio et al., “Corporación minera, colusión gubernamental y desposesión campesina. El caso de Goldcorp Inc. en Mazapil Zacatecas”, *Desacatos*, núm. 44, 2014; Pérez, Sol, “Análisis cartográfico de la expansión del extractivismo minero en México”, México, *Revista de Geografía Espacios* 8.

¹⁵ De acuerdo con una investigación realizada por Cartocrítica, “Los resultados son contundentes: existe una clara tendencia de aumento de la migración por violencia e inseguridad conforme la actividad minera se profundiza... En promedio, el desplazamiento forzado se eleva más del doble al pasar de las regiones libres de minería a las regiones con

do decenas de comunidades en el país.¹⁶ Situación similar ocurre con las técnicas de extracción de gas lutitas, a través de la fracturación hidráulica, capaz de provocar graves daños ambientales. La Alianza Mexicana contra el *fracking* que ha surgido en México ha denunciado el peligro que supone para las comunidades y para la naturaleza¹⁷ el uso de cientos de productos químicos que deben ser inyectados en la tierra, a través del agua, para romper la roca y liberar el gas.

Frente a todo ese debate social y evidencia científica, es que el Ejecutivo propone, a través de esta iniciativa, la modificación del párrafo sexto del artículo 27 constitucional, para prohibir el otorgamiento de concesiones para la exploración, explotación beneficio uso o aprovechamiento de minerales, metales o metaloides en minería a cielo abierto, y la modificación del párrafo séptimo de ese mismo artículo, para prohibir el otorgamiento de contratos o de cualquier otro acto administrativo que permita la extracción de hidrocarburos líquidos y gaseosos en yacimientos petroleros no convencionales mediante la fracturación hidráulica.

Como se señaló en el apartado I de este análisis, las propuestas de modificación incluidas en esta iniciativa están orientadas a recuperar el papel del Estado social, para poder volver a establecer límites al acaparamiento privado de bienes de dominio público; freno a la mercantilización de recursos naturales que son propiedad de la nación, y un alto a la destrucción del medio ambiente y los territorios de pueblos indocampesinos que durante las últimas tres décadas han emprendido importantes procesos de defensa de bienes comunes, a pesar de las respuestas violentas que suelen poner en marcha las empresas para imponer sus proyectos.¹⁸

alta actividad minera”, en Llano, Manuel y Rojas, Dolores, “Desplazamiento forzado en regiones mineras”, *La Jornada Ecológica*, disponible en: <https://ecologica.jornada.com.mx/2022/03/27/desplazamiento-forzado-en-las-regiones-mineras-5511.html>.

¹⁶ Pozo, Edmundo del y Martínez, Juan Carlos (coords.), *Caminos desde abajo; organización social y usos del derecho en la defensa del territorio en México*, México, Gedisa, 2019; Peláez, Jorge, *¿Minando la movilización? La movilización sociolegal en la campaña por una nueva Ley Minera en México (2012-2013)*, México, CRIM, UNAM, 2023.

¹⁷ Disponible en: <https://nofrackingmexico.org/documentos-y-publicaciones>.

¹⁸ Zerega, Georgina, “México se convierte en el país más mortífero para los ambientalistas con 54 asesinados en 2021”, *El País*, septiembre de 2022, disponible en: <https://elpais.com/america-futura/2022-09-29/mexico-se-convierte-en-el-pais-mas-mortifero-para-los-ambientalistas.html>.



nueve y diez.

Pensiones (IMSS E ISSSTE)





Reforma al Sistema de Pensiones: el criterio de justicia social no debe dissociarse de la sostenibilidad fiscal

Víctor GÓMEZ AYALA*

José DERBEZ**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La transición entre regímenes*. III. *La reforma de 2020*. IV. *La reforma de 2024*. V. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

247

Dentro del paquete de veinte reformas que el presidente envió al Congreso de la Unión el pasado 5 de febrero, hacemos hincapié en la que propone una reforma constitucional a la redacción del artículo 123, para garantizar una tasa de reemplazo del 100% a las personas trabajadoras que sean elegibles para una pensión bajo el sistema de contribuciones definidas administrado por la Afore.

En este artículo analizamos los factores históricos que explican el surgimiento de esta iniciativa, pues es consecuencia de los cambios a los regímenes de pensiones que han ocurrido en nuestro país en las últimas tres décadas. Partimos de la base de que toda propuesta de política pública enfocada en promover la justicia social es bienvenida; sin embargo, para que efectivamente se traduzca en un beneficio para la población no debe comprometer el patrimonio de las generaciones futuras. En palabras llanas, esto quiere decir que toda propuesta que procure la justicia social debe ir de la mano de un enfoque de sostenibilidad fiscal.

El texto se estructura de la siguiente forma: la sección II describe la problemática asociada a la transición entre los regímenes de beneficios de-

* Director de Analítica de Datos del Instituto Mexicano para la Competitividad, profesor de macroeconomía del ITAM.

** Estudiante de la maestría en inteligencia artificial por la Universidad de Essex.

finidos y de contribuciones definidas, haciendo énfasis en la necesidad de su implementación para garantizar su viabilidad financiera y fiscal a largo plazo. La sección III describe a detalle la reforma más reciente al sistema de pensiones que fue aprobada en 2020 y entró en vigor en 2021, pues es la base de la iniciativa más reciente. La sección IV expone los detalles de la iniciativa de reforma en materia de pensiones, incluyendo un balance de riesgos al cual el Poder Legislativo debe prestar atención durante la discusión de la iniciativa. Finalmente, en la sección V se presentan nuestras conclusiones, con especial interés en los retos que esta propuesta de reforma presenta para las finanzas públicas del país.

II. LA TRANSICIÓN ENTRE REGÍMENES

En línea con lo que ocurre a nivel global, México atraviesa un periodo de transición entre dos regímenes de pensiones: el que aplica para los trabajadores que se retiraron de acuerdo con la Ley de 1973, y quienes se han retirado después de la aprobación de la reforma al sistema de pensiones del IMSS de 1997. Técnicamente, lo que ocurre en nuestro país es la transición entre el abandono del régimen de beneficios definidos y la adopción del régimen de contribuciones definidas.

Los sistemas de beneficios definidos, o *pay-as-you-go*, como se les conocen en inglés, establecen planes para el retiro, en los que se determina una remuneración, o beneficio, que la persona empleada recibirá una vez que haya dejado de trabajar y hasta su muerte, incluso en algunos casos se puede extender el horizonte temporal del beneficio a otros familiares. Dicho beneficio depende de factores que se determinan en la vida laboral de las personas trabajadoras, como su salario o su antigüedad; pero la clave está en que la responsabilidad sobre el monto del beneficio recibido recae en la persona empleadora, muchas veces en conjunto con el Estado, sin estar ligado explícitamente a un mecanismo de ahorro del trabajador durante su vida productiva.

Por su parte, los sistemas de contribuciones definidas están asociados con un plan de jubilación, que se ejecuta entre las personas empleadas y empleadoras a través de contribuciones a cuentas individuales creadas para cada persona empleada. En este caso, los beneficios de jubilación no se encuentran predeterminados, sino que van a depender de las apor-

raciones que se realicen a dichas cuentas, así como del rendimiento que la entidad que administre los fondos pueda obtener a lo largo de la vida productiva de las personas que trabajan.

Los sistemas de beneficios definidos pudieron implementarse exitosamente mientras la estructura demográfica de las economías lo permitió. Para ello fue clave que el conjunto de personas económicamente activas pudiera generar recursos suficientes para financiar el costo de las pensiones de las personas retiradas; sin embargo, a medida que las tasas de natalidad disminuyeron y la esperanza de vida se incrementó, los sistemas de beneficios definidos dejaron de ser viables económica y financieramente, lo que obligó a gobiernos de distintos países a implementar reformas a los sistemas de pensiones, para evitar que sus riesgos se tradujeron en presiones significativas para el endeudamiento público y privado.

En México, el proceso de reforma al sistema de pensiones tuvo un punto crítico en 1997, con la reforma a la Ley del IMSS. El nuevo sistema, aprobado a partir de 1997, sustituyó al que regía desde 1973. De esta forma, se introdujo un esquema de contribuciones definidas, que reemplazó al de beneficios definidos. El nuevo esquema contempla un financiamiento tripartito de parte del Estado, la persona trabajadora y la persona empleadora, cuyas aportaciones se ahorran en un sistema de cuentas individuales. Esta cuenta se administra por una administradora de fondos para el retiro (Afore), por lo que el monto de la pensión que reciba la persona trabajadora al final de su vida productiva dependerá estrictamente del ahorro que se acumule en su cuenta y los rendimientos que obtenga por él su Afore. Entre otros objetivos, el nuevo sistema tenía dos puntos centrales: la sostenibilidad financiera del esquema de pensiones y la transparencia en la gestión y acumulación de los ahorros de las personas trabajadoras en las cuentas individuales.¹

Como consecuencia de estos cambios, todas las personas trabajadoras registradas antes el IMSS que se jubilaron a partir de julio de 1997 lo hicieron bajo un esquema de contribuciones definidas, es decir, en un sistema de cuentas individuales administradas por el sistema de las Afores. A partir de esa fecha, la cantidad de personas jubiladas bajo este sistema

¹ Banco de México, “La reforma del sistema de pensiones de México. Posibles efectos sobre las jubilaciones, la dinámica del ahorro obligatorio y las finanzas públicas”, *Informe Trimestral*, octubre-diciembre de 2020, recuadro 4, 2021, pp. 53-58.

se ha incrementado paulatinamente. De hecho, como podemos ver en la figura 1, México está insertado en una dinámica global en la que se ha procurado la transición hacia los esquemas de contribuciones definidas.

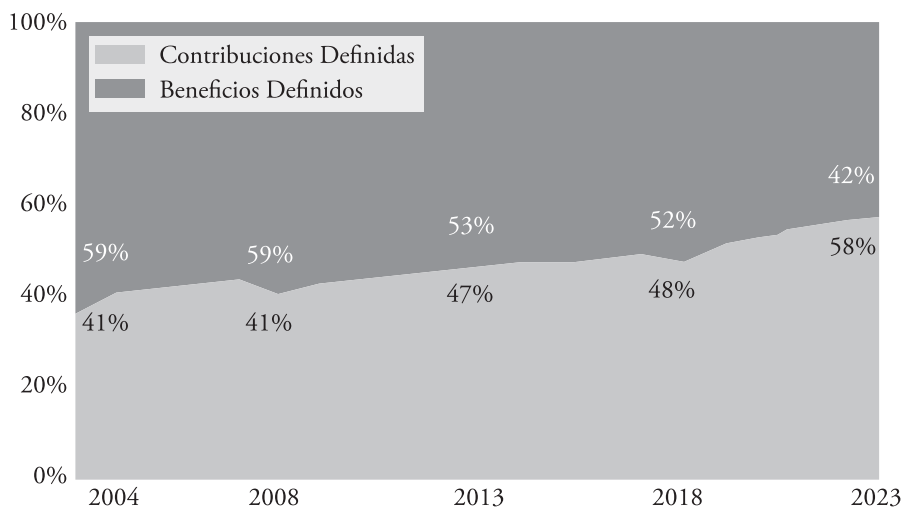
No obstante lo deseable que resulta un régimen de pensiones basado en las aportaciones de personas trabajadoras, empleadoras y el Estado, que lo hace financieramente sostenible a largo plazo, también enfrenta diferentes retos. El primero tiene que ver con las diferencias en las tasas de reemplazo; esto es, la diferencia que existe en la pensión que recibe una persona entre un esquema y otro como porcentaje de su último salario. El segundo, con el financiamiento del proceso de transición, ya que el sistema de cuentas individuales no puede financiar al sistema de beneficios definidos preexistente, ya que los recursos son de las personas que trabajan y están en cuentas individualizadas, por lo cual generan presión de gasto para el gobierno.

Para México es relevante el caso chileno, país en el que se transitó del régimen de beneficios a contribuciones definidas desde 1981, y que tuvo que reformar su sistema en 2008 por los problemas sociales que ocasionó la diferencia entre las tasas de reemplazo entre personas de la misma edad que comenzaron a jubilarse con beneficios más bajos bajo el sistema de contribuciones definidas.² De acuerdo con las autoridades chilenas, con las reformas más recientes implementadas en este país, la tasa de reemplazo para personas jubiladas entre 2015 y 2022 alcanza niveles de 65%, pero aún persisten diferencias explicadas por el sexo, y también para diferentes niveles de ingreso.³

² Vargas, Luis, “Reformas del sistema de pensiones en Chile (1952-2008)”, Chile, CEPAL, 2018.

³ Superintendencia de Pensiones, “Estudio sobre tasas de reemplazo en el sistema de pensiones chileno y sus proyecciones bajo distintos escenarios”, Chile, 2024.

FIGURA I
*Porcentaje de beneficiarios de los regímenes de beneficios
definidos y contribuciones definidas*



FUENTE: Thinking Ahead Institute, 2024.

En México, el primer esfuerzo para nivelar las diferencias entre ambos regímenes se dio con la reforma de pensiones de 2020, la cual contribuyó a remediar parte del problema; pero aún persisten retos desde el punto de vista de las tasas de reemplazo y la sustentabilidad fiscal que se requiere para financiar esquemas más favorables a las personas trabajadoras. El objetivo central de la reforma de 2024 va encaminado en atender el primer reto.

III. LA REFORMA DE 2020

En 2020, el Congreso de la Unión discutió y aprobó una reforma al sistema de pensiones, que entró en vigor desde 2021. El objetivo de la reforma consistió en mejorar las condiciones de retiro de la generación Afore; es decir, las personas que se jubilaron bajo el sistema de la Ley de 1997 de contribuciones definidas. Su propósito fue incrementar de forma amplia la cobertura de población beneficiada y mejorar la suficiencia de las pensiones. Bajo esa premisa, se implementaron los siguientes cambios: a) ma-

yores contribuciones totales a las cuentas individuales de las personas trabajadoras; b) la introducción de la pensión mínima garantizada (PMG); c) cambios en el número mínimo de semanas de cotización antes el IMSS para ser elegible para recibir una pensión, y d) menores comisiones por la gestión de cuentas bajo administración de las Afores.⁴

Sin entrar en una discusión demasiado extensa, los puntos centrales que se atendieron en cada caso fueron los siguientes: en cuanto a las contribuciones a las cuentas individuales, se optó por un esquema que demanda mayores contribuciones de parte de las personas empleadoras y del gobierno. Para ello se estableció un incremento gradual de las contribuciones a las cuentas para el retiro de los trabajadores, de 6.5 a 15.0% del salario base de cotización (SBC). En línea con ese objetivo, la contribución patronal crecerá gradualmente entre 2023 y 2030, y su implementación varía según el nivel salarial de las personas trabajadoras. En adición, se creó una aportación gubernamental con cierta redistribución, a fin de que se centre en las personas trabajadoras con menores salarios.

En cuanto a una mayor PMG, la reforma mejoró los incentivos de la pensión garantizada para que dependa de las semanas cotizadas, la edad de retiro y el salario promedio durante toda la vida laboral de la persona trabajadora. La PMG era un monto fijo para todas las personas trabajadoras elegibles: un mínimo de 1,250 semanas de cotización y tener 65 años de edad. A raíz de la modificación, la PMG deja de ser fija y crece según la edad de retiro, las semanas de cotización y el promedio del SBC durante el tiempo que la persona trabajadora permanece afiliada al IMSS.

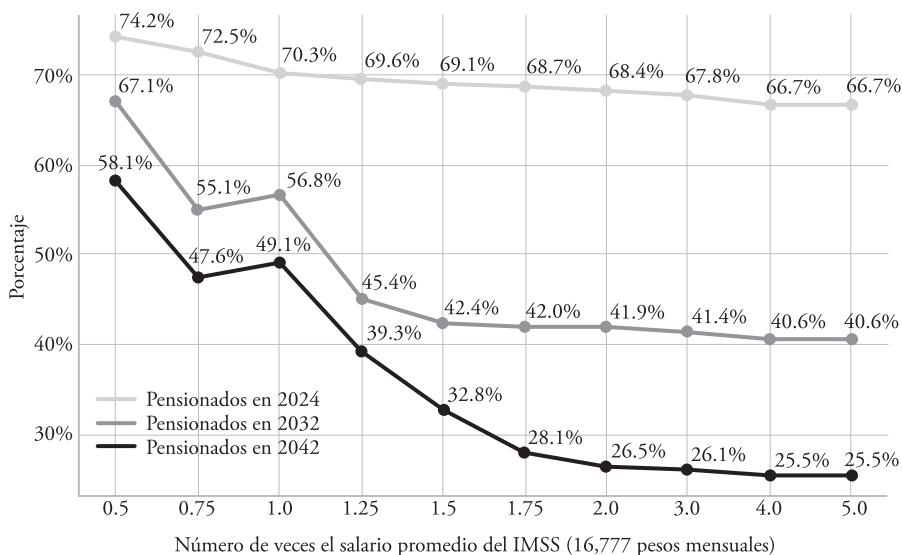
Respecto a la reducción de las semanas de cotización requeridas, se procuró que más personas trabajadoras resultaran elegibles para recibir una pensión. Por eso se redujo el requisito de semanas de cotización de 1,250 a 750 semanas en 2021; a partir de dicho nivel mínimo se estableció un incremento anual de veinticinco semanas de cotización para alcanzar el valor de 1,000 semanas para 2031. Finalmente, se introdujo un límite máximo a las comisiones que cobrarán las Afores por la administración e inversión de los ahorros en las cuentas individualizadas. Dicho límite redujo las comisiones cobradas en la práctica, y se calcula como el

⁴ Banco de México, “La reforma del sistema de pensiones de México. Posibles efectos sobre las jubilaciones, la dinámica del ahorro obligatorio y las finanzas públicas”, *Informe Trimestral*, octubre-diciembre de 2020, recuadro 4, 2021, pp. 53-58.

promedio de las comisiones en los sistemas de contribución de Estados Unidos, Colombia y Chile, así como criterios que determina la Consar.

A pesar del esfuerzo por mejorar el sistema de retiro para la generación Afore, los retos con respecto a los niveles de las tasas de reemplazo prevalecieron para dicha generación, especialmente en función del nivel salarial de las personas trabajadoras (véase figura 2). Como hemos mencionado, las diferencias entre las tasas de reemplazo entre personas de edad similar, pero que se pensionan en esquemas diferentes, ya ha sido un tema de elevada tensión social en Chile, lo que ha motivado una discusión álgida sobre las reformas a sus esquemas de pensiones en los últimos años. En ese sentido, es bienvenida la discusión sobre el tema en México, ya que de esa forma se atiende un problema que puede tener implicaciones serias en términos de descontento social, y, precisamente por eso, se debe alimentar un proceso deliberativo desde la perspectiva de los beneficios para los trabajadores, pero también desde la sostenibilidad de los sistemas, a fin de que no se conviertan en una carga excesiva para las generaciones futuras.

FIGURA 2
Tasas de reemplazo de la generación Afore



FUENTE: Reporte Económico Trimestral del Infonavit, octubre-diciembre de 2023.

IV. LA REFORMA DE 2024

1. *Contenido de la iniciativa*

Como parte del paquete de veinte reformas⁵ que presentó el presidente López Obrador, una de ellas está relacionada con el sistema de pensiones, específicamente para la generación Afore. La motivación de la reforma está orientada en continuar el proceso de elevar las tasas de reemplazo, especialmente para corregir algunos de los retos que dejó pendiente la reforma planteada en 2020. Por esta razón, se trata de una reforma que presenta un mecanismo para mejorar la tasa de reemplazo para ciertos grupos de la población, especialmente de menores ingresos, a través de un esquema que complementa la propuesta de la PMG.

Para lograr dicho propósito, el Ejecutivo presentó la siguiente propuesta de modificación al artículo 123:

Toda persona trabajadora tiene derecho a recibir una pensión justa. Las personas trabajadoras con sesenta y cinco años de edad que empezaron a cotizar a partir del 1o. de julio de 1997 en el Instituto Mexicano del Seguro Social y las que estén bajo el régimen de cuentas individuales que cotizan en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tendrán derecho a que su pensión de retiro por vejez sea igual a su último salario hasta por un monto equivalente al salario promedio registrado en el Instituto Mexicano del Seguro Social en los términos que establezca la ley.⁶

Asimismo, se incorporan seis artículos transitorios, cuyo contenido discutiremos más adelante. Pero retomando la redacción propuesta para reformar el artículo 123, la reforma propone atender los siguientes ejes: a) garantizar una tasa de reemplazo del 100% para las personas trabajadoras; b) enfocarse en que el beneficio sea para la generación Afore, cuyas tasas de reemplazo son menores con respecto a la población con pensiones de beneficio definido; c) establece un nivel mínimo de 65 años para recibir el beneficio; d) determina un tope de 16,777 pesos mensuales para las

⁵ *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457, 5 de febrero de 2024, iniciativas del Ejecutivo Federal.

⁶ *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457, 5 de febrero de 2024, anexo 12, disponible en: <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-12.pdf>.

personas trabajadoras que contempla el beneficio de la PMG y un complemento, y e) propone la creación del Fondo de Pensiones del Bienestar para fondear el complemento.

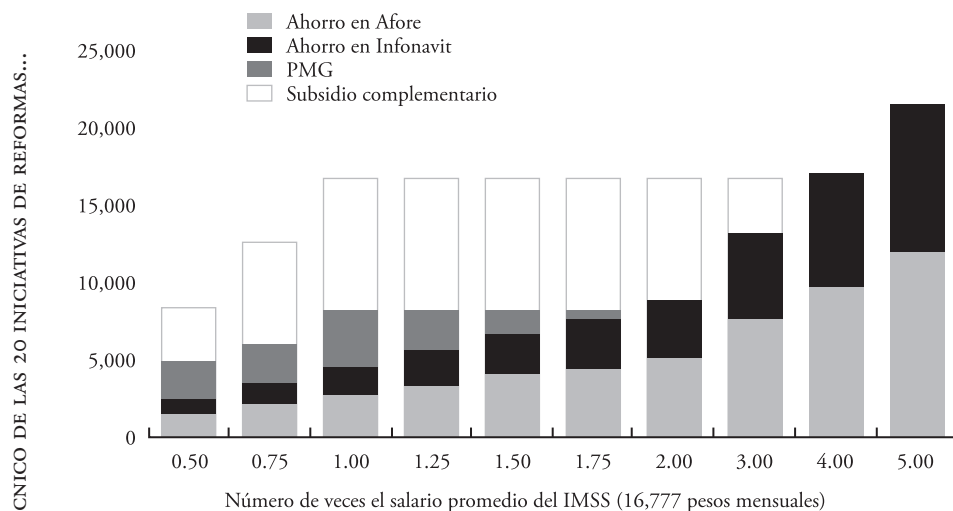
Como resultado de estas medidas, la reforma busca complementar el beneficio de la pensión a fin de que un grupo amplio de la población alcance una tasa de reemplazo del 100% con respecto a su salario al momento de retirarse. Por lo tanto, el costo fiscal asociado a esta reforma se determina con base en la diferencia que tiene que pagar el gobierno, y no en el total del beneficio, lo que en cierta medida acota el efecto sobre las finanzas públicas. Asimismo, hay que añadir que por la forma en que está diseñado, este complemento a la PMG sólo se otorgaría si se cumplen tres criterios: 1) personas trabajadoras con 65 años o más; 2) que pertenecen a la generación Afore, esto es, que comenzaron a cotizar a partir del 1 de julio de 1997 o que cotizan en el sistema de beneficios definidos del ISSSTE, y 3) que el monto de su pensión esté por debajo del promedio del SBC del IMSS, que con los datos más recientes es igual a 16,777 pesos mensuales.

Adicionalmente, el esquema del complemento está enfocado en nivelar el valor del beneficio de la pensión para las personas trabajadoras de menores ingresos. Para tener una mejor idea de cómo se distribuye este beneficio, tomamos como referencia el ejercicio que realizó recientemente el Infonavit, y que publicó en su informe trimestral.⁷

En la figura 3 es posible observar cómo se modifica el valor del complemento que plantea la reforma para diferentes niveles de salario. La clave está en advertir que, aunque diferentes personas pueden ganar más del promedio, si su tasa de reemplazo es muy pequeña, el beneficio que reciben por su pensión puede ser lo suficientemente bajo para ser elegible y recibir el beneficio del complemento. Cada barra incluye hasta cuatro componentes: 1) las aportaciones al ahorro de la cuenta de la Afore de las personas trabajadoras y empleadoras; 2) el ahorro en el Infonavit, hecho también por personas trabajadoras y empleadoras; 3) la PMG, y 4) el complemento que propone la reforma.

⁷ Reporte Económico Trimestral del INFONAVIT, octubre-diciembre 2023.

FIGURA 3
Pensión proyectada por nivel de salario



FUENTE: Reporte Económico Trimestral del Infonavit, octubre-diciembre de 2023.

A partir de dicha figura podemos apreciar que el beneficio de la PMG en este caso sólo aplica a personas cuyo salario es entre 0.5 y 1.75 veces el promedio del SBC del IMSS. Asimismo, el complemento aplica, en este ejemplo ilustrativo, a las personas trabajadoras cuya pensión no llega a 16,777 pesos mensuales, aunque a medida que el salario crece el monto de este complemento se reduce. Con esto se logra que las personas pensionadas con un salario menor o igual a 16,777 obtengan una tasa de reemplazo del 100%; cerca del 71.7% de las personas cotizantes. A medida que el salario crece por encima de dicho promedio, aunque las personas trabajadoras reciben una pensión de 16,777 pesos, su tasa de reemplazo comienza a disminuir. Por esto, se menciona que el esquema tiene un enfoque progresivo: dar un mayor beneficio a las personas trabajadoras de menores ingresos.

Con base en las estimaciones hechas por el Infonavit, las primeras que las autoridades han hecho públicas a ese nivel de detalle, el beneficio de la PMG se otorgaría a seis rangos salariales, entre 0.5 y 1.75 veces el promedio del SBC. A su vez, el complemento beneficiaría a ocho rangos, entre 0.5 y hasta tres veces el promedio del SBC. Sin embargo, el monto

del beneficio puede variar en función de las semanas de cotización de las personas cotizantes y el ahorro acumulado en su cuenta Afore. Desde un enfoque de incentivos, diferentes personas tendrán incentivos distintos para ahorrar tomando en cuenta que el beneficio de 16,777 está dado independientemente del monto ahorrado, pero sujeto a que sean elegibles bajo los criterios que determine la legislación secundaria.

Como consecuencia de lo anterior, el sistema preserva su enfoque tripartito con aportaciones de la persona trabajadora, la persona empleadora y el Estado, pero al existir el compromiso a nivel constitucional de la tasa de reemplazo del 100%, el Estado adquiere una mayor responsabilidad y, por ende, una carga ligeramente más onerosa, al menos en el diseño. Dado esto, los mecanismos de fondeo para el propio Estado cobran mayor relevancia. De hecho, con base en la dinámica que ha tenido actualmente el retiro de la generación Afore, aunque se propuso una medida que beneficia a quienes ganen menos del promedio del SBC, en la práctica el PMG beneficiará al 71.7% de la población cotizante, y el complemento al 94.8%. Quizá el elemento que atenúa esta presión sobre las finanzas públicas es el criterio de la edad de 65 años, ya que funciona como un candado para limitar, hasta cierto punto, que más personas entre la población cotizante sean elegibles para recibir el beneficio del nuevo esquema.

2. *Balance de riesgos*

La reforma planteada tiene como objetivo central modificar los incentivos de retiro para la generación Afore, con la finalidad de que las tasas de reemplazo sean de 100% para las personas cotizantes de menores ingresos. En ese aspecto, la medida busca incrementar la cobertura (más personas se beneficien de este sistema); la suficiencia (que el tamaño del beneficio se equipare al de las personas pensionadas bajo el modelo de beneficios definidos), y que se preserve un enfoque progresivo, esto es, que las personas de menor ingreso reciban un beneficio por retiro mayor en proporción a su ingreso con respecto a las de mayores ingresos.

Pese a que los propósitos de la reforma son por demás deseables, también es cierto que es necesario analizar el costo social de esta iniciativa, que en este caso recae principalmente en la presión fiscal que este gasto puede crear sobre las erogaciones del gobierno federal y, por ende, en su

endeudamiento si sus recursos propios son insuficientes. De acuerdo con las estimaciones del Infonavit, usando únicamente datos de la población inscrita en el IMSS (sin considerar a las personas cotizantes en el ISSSTE), la evolución de la población que sería elegible para el complemento crecería 11.7% a tasa anual entre 2024 y 2050, por lo que pasaría de 8,529 a 2,754,582 personas en dicho periodo. Por tal razón, aunque cerca de 15 millones de personas cotizantes están registradas antes el IMSS con un salario menor al promedio del SBC, los criterios de elegibilidad para recibir el beneficio podrían reducir sensiblemente esa cifra.

Otro de los aspectos que es importante considerar es la forma en que la iniciativa plantea fondear este gasto. Con base en el artículo tercero transitorio del documento enviado al Congreso, se detalla lo siguiente:

Con la finalidad de revertir los perjuicios a las pensiones de las personas trabajadoras provocados por las reformas a las leyes de seguridad social que entraron en vigor el 1o. de julio de 1997 y el 1o. de abril de 2007; dentro de los noventa días naturales siguientes a la publicación del presente Decreto se creará el Fondo de Pensiones para el Bienestar, mismo que será constituido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Banco de México y que tendrá por objeto complementar las pensiones a que hace referencia el párrafo tercero del artículo 123 de esta Constitución.

Dicho fondo considera aportaciones iniciales que incluyen diferentes recursos de carácter no recurrente, es decir, que sólo se tendrán una vez, como los que se obtengan por la liquidación de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, y los ingresos por la venta de bienes inmuebles sin construcción propiedad del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur). Otros también de naturaleza no recurrente, pero que dependen de que se resuelvan aspectos legales y constitucionales para estar disponibles, como los recursos remanentes, así como los productos y aprovechamientos derivados de los fideicomisos del Poder Judicial, y los recursos financieros que se generen con la eliminación de los órganos autónomos, órganos reguladores, organismos descentralizados y órganos desconcentrados

Existen otros recursos que pueden ser recurrentes, pero cuyos montos pueden variar o ser significativamente menores a los que se aporten inicialmente; entre estos: los ingresos que obtenga el Instituto para Devolver

al Pueblo lo Robado; los recursos provenientes de las enajenaciones de los inmuebles propiedad de la nación que se encuentren en posesión del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), así como los montos derivados del cobro de los adeudos que las dependencias y entidades de la administración pública federal, del Congreso de la Unión, del Poder Judicial de la Federación y de los órganos autónomos, de las entidades federativas, de los poderes legislativos y judiciales locales, de las administraciones públicas municipales, o de cualesquiera de sus entes públicos, que tengan pendientes de pago ante el Sistema de Administración Tributaria (SAT), el ISSSTE y el IMSS. Otros más, cuya probabilidad de materializarse es muy baja, como el 25% del remanente de las utilidades netas que se obtengan de los ingresos propios de las entidades paraestatales sectorizadas en las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.

Quizá entre los recursos recurrentes más estables estarán los fondos no reclamados de las personas trabajadoras en las subcuentas a las que hacen referencia los artículos 302 de la Ley del Seguro Social y 37 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, además de los rendimientos de las inversiones que se deriven del patrimonio del Fondo de Pensiones para el Bienestar.

El gobierno espera obtener por la suma de estas fuentes un monto de 64 mil millones de pesos, que en ausencia de mayores aportaciones y con un rendimiento real anual del 3%, sería suficiente para financiar el esquema del beneficio complementario hasta 2038, tomando como válida la proyección del número de personas cotizantes que se pensionan con el sistema Afore. De este monto, de acuerdo con lo que han comunicado las propias autoridades, sólo se podría disponer de forma relativamente expedita con la mitad de dicho monto, por lo que a medida que no se resuelva la consolidación del fondo, se podría generar una mayor presión al alza sobre el gasto en pensiones del gobierno federal.

V. CONCLUSIONES

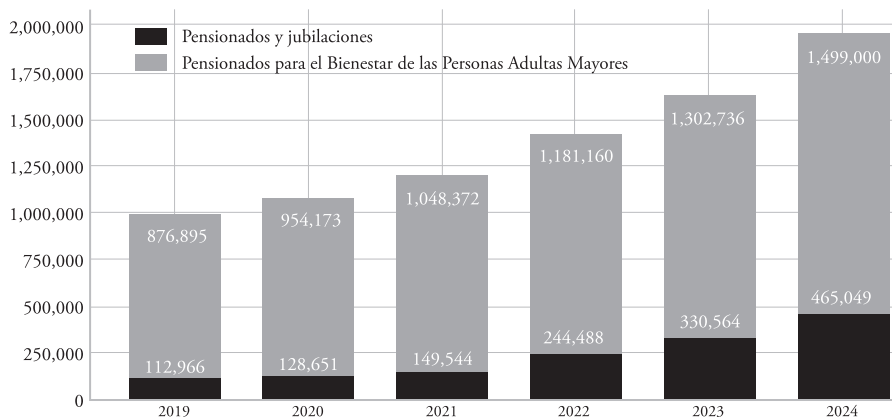
La propuesta hecha por el presidente en materia de pensiones se construye sobre la base de la reforma de 2020 para crear un esquema de contribuciones definidas más progresivo, especialmente con el objetivo de

otorgar tasas de reemplazo de 100% a las personas cotizantes de menores ingresos. La medida se alinea con el propósito de reducir las disparidades que existen entre la población del país que se retirará en los próximos años bajo el régimen de beneficios definidos y quienes lo harán bajo el sistema de contribuciones definidas. De hecho, en la próxima década veremos que el gasto fiscal enfocado en financiar el gasto de las pensiones del sistema de la Ley de 1973 continuará creciendo, al tiempo que más personas de la generación Afore también comiencen a jubilarse. La experiencia de otros países, especialmente Chile, muestra que a medida que más personas se retiran bajo ambos sistemas, las disparidades entre sistemas se hacen más evidentes, motivando el escenario propicio para que las protestas sociales se incrementen de forma significativa. En ese aspecto, las modificaciones propuestas atienden de forma anticipada dicha problemática.

Pese a lo anterior, el esquema que debe plantearse también debe ser fiscalmente responsable, sin que genere una presión excesiva sobre las cuentas fiscales que acabe por incrementar el endeudamiento del sector público. Como hemos mencionado desde el inicio, no puede hablarse de un modelo que promueva la justicia social sin consideraciones de sostenibilidad fiscal; de otra forma, sólo se trasladaría la carga de las pensiones a las generaciones futuras en forma de deuda. En esa línea, el esquema de fondeo que acompaña a la iniciativa es suficientemente frágil para señalar que por sí solo no resuelve el problema de fondeo del esquema contributivo propuesto, y, por el contrario, podría crear una presión adicional sobre el gasto en pensiones.

De acuerdo con cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como muestra la figura 4, el gasto en pensiones se ha incrementado año con año en este sexenio, por dos razones: i) el efecto asociado al modelo de contribuciones definidas de la ley de 1973, que se financia con recursos fiscales, y ii) la presión al alza sobre el gasto derivada del programa de pensiones para el bienestar de las personas adultas mayores. Ambas erogaciones continuarán una trayectoria al alza en los próximos años por el crecimiento que se anticipa en la población de personas de la tercera edad, por lo que el esquema complementario no debe incrementar este riesgo.

FIGURA 4
Gasto en pensiones (millones de pesos)



FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La cifra para 2024 corresponde al gasto programado.

En síntesis, el elemento más frágil de la iniciativa está en las fuentes que se proponen para fondear el Fondo de Pensiones para el Bienestar, por lo que será deseable que el Poder Legislativo tenga una discusión amplia y abierta sobre mecanismos complementarios, para garantizar que el fondo tenga un saldo inicial similar al que esperan las autoridades. A ello hay que añadir los retos sobre los incentivos que ocasionarán las medidas actuales sobre las personas cotizantes para actuar de forma estratégica a fin de ser elegibles para una mayor pensión, ya que cambios drásticos en el comportamiento de las personas en torno a su disposición a ahorrar o trabajar hasta los 65 años pueden cambiar drásticamente la trayectoria de los costos para las finanzas públicas y, por ende, la viabilidad de que esta reforma efectivamente se traduzca en un mecanismo que promueva la justicia social.



La viabilidad de las iniciativas de reforma constitucional en materia de salarios y pensiones

Alfredo SÁNCHEZ-CASTAÑEDA*

SUMARIO: I. Introducción. II. Propuesta de incremento salarial por arriba de la inflación y remuneración especial para funcionarios públicos. III. Evidencia de disminución de ingresos y desventajas de una política basada sólo en el salario mínimo. IV. Reformas a los artículos 4o. y 123 constitucionales en materia de pensiones no contributivas y contributivas. V. Desafíos presupuestales y mantenimiento de un modelo privatizador de la seguridad social.

263

I. INTRODUCCIÓN

La falta de un empleo formal y bien remunerado en nuestro país históricamente dificulta que las personas trabajadoras cuenten con un salario suficiente para satisfacer sus necesidades en el orden material, familiar, social y cultural, tal como establece el actual artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su apartado “A”, fracción IV, párrafo segundo.

De igual manera, la falta de empleo o de un empleo formal permanente o temporales continuos que permitan la portabilidad de la pensión entre trabajos impiden que las personas trabajadoras cuenten con una pensión al final de su vida laboral o de contar con una, que no sea suficiente para tener una vejez digna. A pesar de que el artículo 123 constitucional, apartado “A”, fracción XXIX, prevé la existencia de seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ORCID: 0000-0002-4523-990X.

enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encominado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

Contar con un salario y una pensión digna son dos grandes deudas sociales que tiene el Estado mexicano con su población, que sin duda con la intención de mejorar las condiciones de vida de los mexicanos, el 5 de febrero de 2024 fueron presentadas por el Poder Ejecutivo Federal ante la Cámara de Diputados, un conjunto de reformas constitucionales y legales en materia social.

El contenido de las iniciativas, de manera general, es el siguiente: el derecho a una pensión no contributiva para adultos mayores a partir de los 65 años, con incrementos anuales; apoyo económico permanente a personas con discapacidad; becas a estudiantes de familias con bajos recursos económicos, de todos los niveles de escolaridad; atención médica universal; adquisición de viviendas rentadas por trabajadores; incremento anual al salario mínimo superior a la inflación anual; salario mínimo para maestros de educación básica de tiempo completo, policías, guardias nacionales, soldados, marinos, médicos y enfermeras, no menor al salario promedio que perciben los trabajadores afiliados al seguro social; contratación de jóvenes que no estudien o trabajen, para que reciban formación profesional durante un año; garantizar un jornal o ingreso permanente a los campesinos que siembren determinados árboles frutales y maderables, y finalmente, reforma al sistema de pensiones, para que se los trabajadores se puedan jubilar al 100% de su último salario, por hasta un monto equivalente al salario promedio registrado en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), ajustable anualmente. Las anteriores iniciativas de reforma constitucional, naturalmente, ameritan un estudio a profundidad. No obstante, en el presente documento se analizarán dos que consideramos torales: la relativa a los salarios (II) y a las pensiones contributivas y no contributivas (III). Así como los efectos negativos que puede implicar basar una política salarial sólo en el incremento del salario mínimo (IV), y el error de la reforma de seguir manteniendo un modelo privado de pensiones que ya ha mostrado su ineficacia, independientemente de la presión económica para las finanzas públicas (V).

II. PROPUESTA DE INCREMENTO SALARIAL POR ARRIBA DE LA INFLACIÓN Y REMUNERACIÓN ESPECIAL PARA FUNCIONARIOS PÚBLICOS

La iniciativa con proyecto de decreto contempla dos aspectos: el incremento del salario mínimo para trabajadores del sector privado por arriba de la inflación (A), y un salario para personas trabajadoras al servicio del Estado (B).

1. *El incremento del salario mínimo por arriba de la inflación*

La iniciativa por la que se propone reformar y adicionar diversas disposiciones del artículo 123 de la CPEUM en materia de salarios busca que el incremento anual de los salarios mínimos siempre ocurra por arriba de la inflación. Al respecto, se debe reconocer el impulso que se le ha dado al incremento del salario mínimo general y la creación de un salario fronterizo para la zona norte del país. Al inicio de la presente administración el salario mínimo general diario se encontraba en 88.36 pesos.

Como lo señala la iniciativa en comento, en 2019 el incremento para el salario mínimo general nacional fue de 16.2%, de 20% en 2020, de 15% en 2021, de 22% en 2022 y de 20% tanto en 2023 como en 2024. Además, en 2019 se creó la Zona Libre de la Frontera Norte (ZLFN), donde los incrementos fueron de 100% en 2019, 5% en 2020, 15% en 2021, 22% en 2022 y de 20% tanto en 2023 como en 2024. Actualmente, el salario mínimo general se encuentra en 248.93 pesos diarios, y el salario en la ZLFN, en 374.89 pesos, lo que sin duda representa un incremento sustantivo.

El argumento de que un incremento salarial repercutiría en la inflación perdió argumentos cuando en 2016 se reformó la Constitución para que el salario mínimo dejara de ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza. Sin duda, la reforma constitucional en comento logró evitar que se siguiera señalando que el incremento del salario mínimo tendría efectos inflacionarios, y permitió al mismo tiempo iniciar con una política de recuperación salarial.

La iniciativa en cuestión busca garantizar un incremento de los salarios para los trabajadores del sector privado por arriba de la inflación, con

el fin evitar una pérdida del poder adquisitivo. De esta manera, se agrega lo siguiente al primer párrafo de la fracción VI del artículo 123 constitucional, apartado “A”: “...La fijación anual de los salarios mínimos generales o profesionales, o la revisión de los mismos, nunca estará por debajo de la inflación observada durante el periodo de su vigencia”.

Señala la iniciativa de reforma constitucional, que el salario mínimo vigente en 2024 supera en casi 1.7 veces la Línea de Pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), que establecen un referente del consumo mínimo de una persona para superar la pobreza. De igual manera, señala la iniciativa que la nueva política salarial ha disminuido las brechas salariales de género, ya que una mayor proporción de mujeres trabajadoras ganaban un salario mínimo en comparación a los hombres. La iniciativa, citando a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (Conasami), señala que los incrementos salariales superiores a la inflación se deben mantener, aunque moderando el porcentaje de incremento.

2. Un salario base para funcionarios públicos de la educación, la salud y la seguridad pública

La iniciativa con proyecto de decreto busca establecer un piso de ingreso remunerador para ciertas personas servidoras públicas y sus familias de los sectores de la enseñanza, la salud y la seguridad pública que realizan labores consideradas como fundamentales para el Estado, a saber: los maestros de nivel básico de tiempo completo, policías, guardias nacionales, integrantes de la fuerza armada permanente, así como médicos y enfermeros. Bajo la anterior tesitura, se busca establecer en la Constitución un salario mensual, que no debe ser inferior al salario promedio de los trabajadores registrados ante el IMSS.

De esta manera, al artículo 123 constitucional, en su apartado “B”, fracción IV, se agrega un nuevo y último párrafo, que a la letra dice: “...Las maestras y los maestros de nivel básico de tiempo completo, policías, guardias nacionales, integrantes de la Fuerza Armada permanente, así como médicos y enfermeros, percibirán un salario mensual que no podrá ser inferior al salario promedio registrado ante el Instituto Mexicano del Seguro Social”. Este salario promedio debe actualizarse el primero de enero

de cada año. La iniciativa toma como base el salario mensual promedio de las personas trabajadoras afiliadas al IMSS, de 16,777.78 pesos mensuales de 2024 como piso mínimo para incrementar.

De igual manera, se señala que la fijación anual de los salarios mínimos generales o profesionales, o la revisión de estos, nunca estará por debajo de la inflación observada durante el periodo de su vigencia.

Asimismo, se establece un monto inicial para el salario al que hace referencia la iniciativa de reforma constitucional en el párrafo tercero de la fracción IV del apartado “B” del artículo 123, que equivale al salario mensual promedio registrado en 2023 en el IMSS, actualizado por la inflación estimada para 2024. Se señala que este monto se actualizará el 1o. de enero de cada año, de acuerdo con la inflación estimada para ese año.

III. EVIDENCIA DE DISMINUCIÓN DE INGRESOS Y DESVENTAJAS DE UNA POLÍTICA BASADA SÓLO EN EL SALARIO MÍNIMO

La iniciativa busca mejorar el salario de las personas trabajadoras, a través de una política de recuperación salarial, tal como se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, en el apartado 3 “Economía”. Sin embargo, también puede caer en el error de fundar el incremento de los ingresos de los trabajadores sólo en el salario mínimo, lo que paradójicamente podría precarizar sus ingresos en el mediano y largo plazo (A). En el caso del funcionariado que se le pretende incrementar su salario, la reforma carece de claridad (B).

1. *Disminución del ingreso salarial y desventajas de una política basada sólo en el incremento del salario mínimo*

Se debe señalar que toda política salarial que busque incrementar el ingreso de las personas trabajadoras es bienvenida. Aumentar el salario mínimo es una buena medida que puede contribuir a ello.

Sin embargo, basar una política de recuperación de ingresos sólo en el salario mínimo puede descuidar otros mecanismos para el incremento del salario, como la existencia de sindicatos fuertes, la mejora de la formación profesional (capacitación y adiestramiento), el incremento de la producti-

vidad, la negociación colectiva, la fijación de salarios mínimos sectoriales, e incluso provocar un estancamiento o disminución salarial de quienes perciben más de un salario mínimo. Comentemos a manera de ejemplo, los dos últimos elementos señalados.

En materia de negociación colectiva está probado que la existencia de un contrato colectivo de trabajo es un excelente mecanismo para incrementar los salarios y las prestaciones de los trabajadores. Sin embargo, en el caso mexicano observamos una reducción de las revisiones salariales y contractuales a nivel federal. Entre 2019 a 2023 han disminuido las revisiones en un 65.4%, al pasar de 8 mil 570 en 2009 a 2 mil 966 en 2023. La anterior situación repercutió también en la disminución de un 18.6% del número de trabajadores participantes en las revisiones de los últimos, al pasar de dos millones 491 mil 142 en 2019 a dos millones 28 mil 440 trabajadores en 2023. Por otro lado, los efectos de la negociación colectiva de los trabajadores en México se han visto limitados por la inflación. De 2019 a 2023 el promedio del incremento salarial real contractual nominal fue del 5.8%, que queda en un incremento del 0.5% si se descuenta la inflación.

La disminución del número de revisiones salariales y contractuales es más impactante a nivel local, al reducirse en un 83%. Por ejemplo, en la Ciudad de México el número de revisiones disminuyó de 31 mil 874 en 2019 a 5 mil 416 revisiones en 2023. Mientras que en los últimos cinco años el promedio de incremento salarial real, descontando la inflación, fue de 2.50%. Según la Conasami, hubo una disminución de 19.6% de trabajadores sindicalizados involucrados en revisiones contractuales locales, de un millón 395 mil en 2019 a un millón 121 mil 150 trabajadores en 2023.

Si bien es innegable el incremento al salario mínimo de los trabajadores, también es innegable el estancamiento salarial en los contratos colectivos, de los trabajadores que ganan más de un salario mínimo. Mientras que el salario mínimo nominalmente ha subido más de un 110% en los últimos cinco años, como acabamos de observar, el incremento del ingreso de los trabajadores en las revisiones salariales o contractuales ha sido prácticamente igual al incremento de la inflación, por lo que no se observa la misma política de recuperación salarial.

El número de trabajadores que reciben más de un salario mínimo ha disminuido en los últimos años, dado que el incremento al salario mínimo no ha repercutido en un incremento en los mismos porcentajes de los

trabajadores que ganan más de un salario mínimo. Ahora tenemos más trabajadores con salario mínimo y menos trabajadores que ganan más de un salario mínimo. Como se puede observar en la tabla que aparece abajo, mientras que en 2020 se tenían doce millones de trabajadores con salario mínimo, en 2023 se incrementó a más de diecinueve millones. Esta tendencia al alza coincide con la tendencia a la baja de quien gana más de un salario mínimo.

- En 2020 ganaban un salario mínimo 12.1 millones de personas, y para 2023 la cifra era de 19.5.5 millones de personas
- En 2020 ganaban más de uno y hasta dos salarios mínimos 18.2 millones de personas, y para 2023 la cifra era de 20.5 millones de personas.
- En 2020 ganaban más de dos y hasta tres salarios mínimos 8.1 millones de personas, y para 2023 la cifra era de 5.6 millones de personas.
- En 2020 ganaban más de tres y hasta cinco salarios mínimos 3.6 millones de personas, y para 2023 la cifra era de 0.8 millones de personas; esto es, menos de un millón.
- En 2020 ganaban más de cinco salarios mínimos 1.4 millones de personas, y para 2023 la cifra era de 0.83 millones de personas; esto es, menos de un millón.

<i>Población ocupada según nivel de ingreso, nacional trimestral (cuarto trimestre)</i>								
<i>(Personas)</i>								
<i>Periodo</i>	<i>Total</i>	<i>Hasta un salario mínimo</i>	<i>Más de uno hasta dos salarios mínimos</i>	<i>Más de dos hasta tres salarios mínimos</i>	<i>Más de tres hasta cinco salarios mínimos</i>	<i>Más de cinco salarios mínimos</i>	<i>No recibe ingresos</i>	<i>No especificado</i>
2020								
IV	53,124,071	12,110,252	18,202,066	8,190,056	3,608,375	1,481,717	3,034,218	6,497,387
2021								
IV	56,611,211	13,661,940	19,940,225	7,742,940	3,552,820	1,299,638	3,235,154	7,178,494
2022								
IV	58,349,353	17,912,989	19,772,120	6,258,692	2,533,307	890,731	3,274,735	7,706,779
2023								
IV	59,403,947	19,548,314	20,517,264	5,628,634	2,138,230	838,997	2,982,491	7,750,017

FUENTE: con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) de 2020 a 2023. Véase <https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/default.html?nc=602>.

Como se puede observar, mientras en 2020, 13.2 millones de personas recibían más de tres salarios mínimos, ese número bajó en 2023 a 8.6 millones de personas, una reducción de casi un 50%. Si bien se debe celebrar el aumento del salario mínimo en los últimos años, y que este se coloque por arriba de la inflación, también podemos observar un estancamiento de los ingresos de los trabajadores de más de dos salarios mínimos y una franca disminución de la remuneración de los trabajadores que reciban más de tres salarios mínimos.

El incremento del número de personas con salario mínimo ha implicado también la disminución de trabajadores que ganan más de tres salarios mínimos. Paradójicamente, si se sigue en la misma tendencia, la consecuencia va a ser la reducción del salario promedio de los trabajadores del IMSS, lo que repercutirá, en consecuencia, en su futura pensión.

Por otro lado, es muy desafortunado que en los últimos años no se haya dado prioridad a la población que se encuentra en la informalidad laboral y que representaban, en 2023, el 54.8% de la población económicamente activa, es decir, 32 millones 533 mil 746 personas. Cabe destacar que la informalidad laboral es mayor en algunos estados de la República; por ejemplo, en Oaxaca representan el 81.1%, en Guerrero el 78.2%, en Chiapas el (73.2%) y en Hidalgo el 71.8%, por sólo mencionar cuatro estados. Esta informalidad laboral afecta más a las mujeres que a los hombres.

2. Falta de claridad en el cálculo del salario y permanencia de prácticas perniciosas

La iniciativa señala que el ingreso promedio de maestros que perciben aproximadamente 12,500 pesos al mes; de guardias y policías del Servicio de Protección Federal que reciben alrededor de 6,800 pesos; de guardias nacionales y soldados del ejército y fuerza aérea que reciben alrededor de 16,000 pesos al mes; del personal de enfermería del IMSS que percibe entre 5,752 y 9,645 pesos al mes; del personal médico del IMSS que obtiene entre 9,184 y 12,095 pesos al mes, y personal de enfermería del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) con un ingreso aproximado de 11,000 pesos.

Desafortunadamente, la información que contiene la exposición de motivos no es lo suficientemente clara, porque no explica con precisión

si se refiere al salario base de las personas servidoras públicas involucradas o si se refiere a su salario integral. Por ejemplo, en el caso de los maestros de educación básica, su salario base se complementa con el estímulo de carrera magisterial, que hace que su ingreso pueda ser más alto que el pretende otorgar la iniciativa en comento. En ese sentido, surgen dudas si el “salario mensual” que contempla la iniciativa de reforma constitucional se refiere al salario total percibido o sólo al salario base, más prestaciones o estímulos económicos, que en muchas ocasiones duplican o triplican el salario de un servidor público.

Por otro lado, la iniciativa debería combatir justamente la perniciosa práctica en el sector público de la existencia de “dos salarios”, el salario base y la prestación adicional, complemento o estímulo salarial, cualquiera que sea su nombre, que se le paga a los trabajadores, y que como se acaba de comentar, puede hasta triplicar su salario. El efecto de dicha separación se refleja cuando se calcula la pensión de un trabajador con su salario base y no con el numerario total que recibe al mes, situación que repercute en una pensión con un monto bajo, al no considerarse el salario total que percibía el trabajador.

IV. REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 4o. y 123 CONSTITUCIONALES, EN MATERIA DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS Y CONTRIBUTIVAS

De manera preliminar se debe señalar que existen dos tipos de pensiones por jubilación (retiro), cesantía en edad avanza o vejez. Por un lado, la pensión contributiva que se genera en función del tiempo que la persona haya cotizado a una institución de seguridad social (el IMSS o el ISSSTE) que puede dar lugar a una pensión de retiro, cesantía o vejez. Por otro lado, la pensión no contributiva que se otorga en función de la situación de necesidad o la edad de una persona, independientemente de si se ha cotizado a una institución de seguridad social, y que suele ser financiada a través de impuestos. Señalado lo anterior, se busca reformar los artículos 4o. y 123 constitucionales en materia de pensiones no contributivas (A) y contributivas (B).

1. *El derecho a una pensión no contributiva para personas con discapacidad y para personas mayores de 65 años*

Una vez explicado lo anterior, la iniciativa busca constitucionalizar, con la reforma al artículo 4o. constitucional, las pensiones no contributivas para las personas menores de 65 años con discapacidad, así como su rehabilitación o habilitación cuando así lo requieran. De igual manera, se propone constitucionalizar y ampliar el universo de personas adultas mayores beneficiarias de una pensión no contributiva al reducir de 68 a 65 años la edad para tener acceso a dicha pensión, debiendo el Estado destinar anualmente los recursos presupuestarios suficientes.

De tal manera que la reforma al artículo 4o. constitucional busca establecer lo siguiente:

El Estado —la Federación y las entidades federativas— garantizará la entrega de una pensión no contributiva a las personas con discapacidad permanente menores de sesenta y cinco años, cuya entrega se hará en los términos que fije la ley.

El Estado garantizará la rehabilitación y habilitación de las personas que viven con discapacidad permanente. Tienen prioridad las personas menores de dieciocho años de edad, en los términos que fije la ley.

Las personas adultas mayores de sesenta y cinco años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la ley.

A las personas con discapacidad permanente menores de 65 años les corresponde la pensión no contributiva por discapacidad, y a todas las personas mayores de esa edad les corresponde la pensión no contributiva de adultos mayores.

El Estado destinará anualmente los recursos presupuestarios suficientes, oportunos y adecuados, conforme al principio de progresividad y no regresión, para garantizar el ejercicio de los derechos establecidos en este artículo que impliquen la transferencia de recursos directos para la población. El monto de los recursos asignados no podrá ser disminuido, en términos reales, respecto del que se haya asignado en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

En materia de pensiones no contributivas para personas con discapacidad, se debe señalar que en 2020 se modificó el artículo 4o. de la CPEUM para constitucionalizar el apoyo entregado desde 2019. Dicho párrafo señala actualmente que

El Estado garantizará la entrega de un apoyo económico a las personas que tengan discapacidad permanente en los términos que fije la Ley. Para recibir esta prestación tendrán prioridad las y los menores de dieciocho años, las y los indígenas y las y los afromexicanos hasta la edad de sesenta y cuatro años y las personas que se encuentren en condición de pobreza.

La iniciativa de reforma busca incrementar el rango de edad de las personas beneficiarias, así como cambiar la naturaleza de la asignación económica, de un apoyo económico a una pensión no contributiva garantizada por el Estado, al establecer los 65 años como límite para recibir la pensión por discapacidad. Dicha pensión transitaría a una pensión para personas adultas mayores de 65 años, de tal manera que una persona con discapacidad nunca se quedaría sin una pensión garantizada por el Estado.

Destaca también de la propuesta de reforma la inclusión de la habilitación, esto es, proporcionar a las personas con discapacidad la adquisición de aptitudes, habilidades o conocimientos que les permita una mayor independencia. De igual manera, incluye el derecho a la rehabilitación, es decir, la recuperación o adquisición de aptitudes, habilidades o conocimientos que permitan una mejor calidad de la salud, así como de la calidad de vida personal y profesional.

La segunda pensión no contributiva que se busca incluir en la Constitución es la pensión para personas mayores de 65 años. Al respecto, se debe señalar que en 2020 ya se había agregado un nuevo párrafo al artículo 4o. constitucional para establecer una pensión no contributiva para personas adultas mayores de 68 años: “Las personas mayores de sesenta y ocho años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley. En el caso de las y los indígenas y las y los afromexicanos esta prestación se otorgará a partir de los sesenta y cinco años de edad”.

Ahora, la nueva iniciativa de reforma busca disminuir la edad para tener derecho a dicha pensión, de 68 años, a 65 años, para quedar como sigue: “...Las personas adultas mayores de sesenta y cinco años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la ley...”.

Como se observa, el proyecto de iniciativa de reforma constitucional en comento incrementa el universo de las personas beneficiarias, al disminuir el rango de edad para acceder a la pensión no contributiva.

2. El derecho a una pensión de retiro por vejez igual al último salario o por hasta un monto equivalente al salario promedio mensual registrado ante el IMSS

De manera preliminar se debe señalar que antes de 1997, el Estado era el que se encargaba, a través del IMSS, de la recaudación y otorgamiento de las pensiones de los trabajadores del sector privado y algunos organismos públicos descentralizados. Los trabajadores (salvo que reciban un salario mínimo), los patrones y el Estado realizaban aportaciones a un fondo común administrado por el IMSS. A partir del 1o. de junio de 1997 se reformó la Ley del Seguro Social para crear una administración privada de pensiones de los trabajadores a través del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) con la creación de cuentas individuales de los trabajadores administradas por la Administradora de Fondo para el Retiro (Afores). Los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores se invierten en sociedades de inversión especializada en fondos para el retiro (Siefores), operadas por las Afores.

En 2007, se creó para los trabajadores al servicio del Estado el mismo modelo de cuentas individuales. Se dejó de lado la existencia de una bolsa común donde terminaban las aportaciones de los trabajadores y del Estado. En el caso de los trabajadores al servicio del Estado, el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado (PENSIONISSSTE), organismo público desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), es la única Afore pública con objeto social, sin fines de lucro encargada de la administración de las cuentas individuales de las personas trabajadoras al servicio del Estado, aunque también puede administrar cuentas individuales de trabajadores que cotizan en el IMSS o que son independientes. Cabe señalar que es la única Afore con participación de los trabajadores.

Un antecedente de la actual iniciativa de reforma constitucional es la modificación del 16 de diciembre de 2020 a la Ley del Seguro Social, reforma que disminuyó el número de semanas cotizadas requeridas para tener derecho a una pensión, ya que hasta la reforma se requerían 1,250 semanas cotizadas. A partir de la reforma del 1o. de enero de 2021 sólo se requieren 750 semanas cotizadas para tener derecho a una pensión. Cada año el número de semanas se incrementará en veinticinco semanas

hasta llegar a las 1,000 en 2031. Cabe señalar que quedaron igual las edades de retiro por cesantía y vejez; sesenta años por cesantía y 65 años por vejez.

La reforma de 2020 también estableció que entre 2023 y 2030 se realice un aumento gradual de las aportaciones patronales, del 3.15% al 11.875% en 2030, de acuerdo con el salario base de cotización de los trabajadores, además de una cuota social por parte del Estado, dependiendo del ingreso del trabajador. De igual manera, dependiendo del ingreso del trabajador, el Estado realizará una aportación. También, se establecieron topes a las comisiones que cobran las Afores por administrar la cuenta individual de los trabajadores.

La iniciativa de reforma presentada por el Poder Ejecutivo Federal el 5 de febrero de 2024 no cambia la estructura de funcionamiento de las pensiones de los trabajadores del IMSS y del ISSSTE, ya que siguen funcionando las cuentas individuales de los trabajadores administradas por una Afore. Lo que busca la reforma es que los trabajadores que cotizan desde 1997 al IMSS y de 2007 en el ISSSTE tengan derecho a una pensión de retiro por vejez igual a su último salario y por hasta un monto equivalente al salario promedio mensual registrado ante el IMSS, que actualmente equivale a dieciséis mil setecientos setenta y siete pesos con sesenta y ocho centavos. Además, por supuesto, de contar con un mínimo de 825 semanas de cotización. La iniciativa señala que el monto se actualizará el 1o. de enero de cada año de acuerdo con la inflación estimada para dicho año. De esta manera, se busca adicionar un nuevo párrafo tercero al artículo 123 constitucional, que a la letra dice:

Toda persona trabajadora tiene derecho a recibir una pensión justa.

Las personas trabajadoras con sesenta y cinco años de edad que empezaron a cotizar a partir del 1o. de julio de 1997 en el Instituto Mexicano del Seguro Social y las que estén bajo el régimen de cuentas individuales que cotizan en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tendrán derecho a que su pensión de retiro por vejez sea igual a su último salario hasta por un monto equivalente al salario promedio registrado en el Instituto Mexicano del Seguro Social en los términos que establezca la ley.

Las personas trabajadoras a partir de los sesenta años de edad mantendrán su derecho a una pensión garantizada, en los términos que establece la ley.

El financiamiento de las pensiones, según los transitorios de la reforma, se realizaría con la creación del Fondo de Pensiones para el Bienestar, compuesto por aportaciones del gobierno federal; con recursos públicos provenientes de la desaparición de fideicomisos del Poder Judicial de la Federación, de la desaparición de órganos constitucionales autónomos o descentralizados, el 75% de recursos netos del Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado, recursos en numerario derivados de la liquidación de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario; por el 25% de las utilidades que generen las empresas paraestatales de Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Marina (Semar); por la capitalización de los rendimientos generados por las inversiones del Fondo de Pensiones para el Bienestar, la enajenación de inmuebles propiedad de la nación en posesión del ISSSTE o propiedades de este último, e incluso por donaciones de personas físicas o morales.

V. DESAFÍOS PRESUPUESTALES Y MANTENIMIENTO DE UN MODELO PRIVATIZADOR DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Que las personas con discapacidad cuenten con un ingreso que les permita disminuir la desventaja en que se encuentran; de igual manera, el derecho de las personas adultas mayores de contar con un ingreso, por su edad, independientemente de haber cotizado o no a la seguridad social. Sin embargo, no hay duda de que representa un reto para las finanzas públicas (A). Por otro lado, la reforma que se propone en materia de pensiones parece más un parche, con carga financiera para el Estado, de un modelo privatizador de la seguridad social, que ya ha demostrado que no funciona (B).

1. El reto presupuestal de 22 millones de pensiones por discapacidad y para personas adultas mayores

Las personas con 65 años o más en 2020, conforme al Coneval, representaron el 7.6% del total de la población, de los cuales 37.9% vivía en pobreza. Para 2030, el Coneval calcula que las personas adultas mayores representarán el 10.3% del total en el país, y también señaló que en 2020

el 62% de las personas mayores de 65 años no cotizó a ninguna institución de seguridad social aun cuando estuvo empleada, por lo que sólo una de cada tres personas tiene acceso a una pensión de jubilación contributiva otorgada por el IMSS o por el ISSSTE, situación que afecta más a las mujeres, ya que el 80.4% de las mujeres adultas mayores de 65 años no habían cotizado a una institución de seguridad social. En el caso de los hombres, el porcentaje equivale al 52.3% de hombres adultos mayores de 65 años. La pensión no contributiva ha ayudado a disminuir la pobreza y la pobreza extrema. El Coneval ha reportado que entre 2018 y 2022 los resultados de pobreza y pobreza extrema en personas adultas mayores de 65 años registraron un descenso al pasar de 49.9% a 37.5% y de 15.6% a 8.8%, respectivamente.

Por otro lado, según información del Coneval, citando la Encuesta de Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), señala que en 2020 en México el 49.5% de la población que vivía con discapacidad permanente se encontraba en situación de pobreza, frente al 43.5% de la población sin discapacidad. Según el Coneval, existen 8.3 millones de personas identificadas con discapacidad, de las cuales, 4.1 millones se encuentran en situación de pobreza multidimensional, y 0.9 millones, en situación de pobreza extrema, lo que representa el 10.2% de la población de dicho grupo. Siguiendo información del Coneval, el 15.3% de las personas con discapacidad no se encuentran en situación de pobreza o de vulnerabilidad, cifra que es del 24.1% en el caso de la población sin discapacidad. Las personas con discapacidad presentan más carencias sociales, el 28.1%, que la población sin discapacidad, el 23.4%. De igual manera, el 30.2% de las personas con discapacidad presenta al menos tres carencias sociales, mientras que para las personas sin discapacidad representa el 22.5%.

La iniciativa de reforma al artículo 4o. constitucional señala la obligación del Estado, de destinar recursos presupuestarios suficientes para garantizar las pensiones no contributivas. Estos recursos no podrán ser menores en términos reales respecto a los asignados en el año previo. La gran incógnita en la materia es que el Estado debe contar con los ingresos suficientes para asegurar la sostenibilidad financiera de las pensiones no contributivas.

Como ya se ha anotado, en el país existen 8.3 millones de personas identificadas con discapacidad. En el caso de las personas de 65 años o

más, según datos del Consejo Nacional de Población (Conapo), en 2015, había más de ocho millones de personas de 65 años o más (el 6.8 % de la población), en 2020 había 9.8 millones (7.6 % de la población), y para 2030 se espera que el número de personas mayores sea de 14.2 millones (10.3 % de la población del país).

Como se observa, el reto financiero para 2024, en caso de aprobarse la iniciativa de reforma constitucional, será asegurar la sostenibilidad de al menos 22 millones de pensiones no contributivas para personas con discapacidad y personas adultas mayores de 65 años, sin contar el costo de los demás programas federales, como Sembrando Vida; Jóvenes Construyendo el Futuro, Programa de Empleo Temporal; Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras; Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas; Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia; Programa de Comedores Comunitarios, entre otros.

Por otro lado, el monto económico que se busca entregar como pensión (tres mil pesos mensuales para las personas adultas mayores y mil quinientos cincuenta pesos mensuales para las personas con discapacidad), si bien es una ayuda económica, no es suficiente para llevar una vida digna. Además de que esconden y no se combate el fondo de los problemas, como la falta de empleos bien remunerados, la reducida inclusión laboral de las personas con discapacidad y las altas tasas de informalidad laboral, por sólo señalar algunas.

2. Una pensión que empuja el salario a la baja, que presiona las finanzas públicas y que mantiene la privatización de la seguridad social

Como se puede apreciar en el anterior subtítulo, al menos se pueden detectar cinco problemas de fondo en la iniciativa de reforma constitucional en materia de pensiones contributivas: la contradicción del modelo de cuentas individuales con los principios rectores de la seguridad social (a), destacando los fines lucrativos de las administradoras de pensiones (b), un paradójico incentivo a la baja de los salarios (c), una presión a las finanzas públicas (d), y lo más importante, el error de seguir con el mismo modelo de pensiones (e).

A. Un sistema de pensiones contrario a los principios de la seguridad social

Las instituciones de seguridad social en nuestro país, y particularmente a partir de la creación, en 1997, en el caso del IMSS, y de 2007 en el caso del ISSSTE, de cuentas individuales administradas por privados sin la participación de los trabajadores, han incumplido con los principios rectores de la seguridad social que se encuentran en el Convenio 102 de la OIT sobre la seguridad social (norma mínima), que ha sido ratificado por nuestro país, a saber:

El principio de igualdad de trato entre nacionales y no nacionales. En el caso mexicano, existe una desigualdad de trato, dados los múltiples esquemas de seguridad social existentes, tanto federales como estatales y profesionales. Así, tenemos que no son las mismas prestaciones y montos económicos que reciben los trabajadores afiliados al IMSS, al ISSSTE o al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), lo que contraviene a la Declaración Universal de Derechos del Hombre y al Pacto Internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, que prohíben todo tipo de discriminación.

El principio de solidaridad. El reconocimiento a cada ser humano del derecho a la seguridad social implica un principio de solidaridad intergeneracional. Sin embargo, el sistema de pensión basado en cuentas individuales ha roto el principio de solidaridad.

El principio de afiliación obligatoria. Dicho principio, cuestionado para todos los seguros, con el fin de preservar la libertad individual de elegir, se admite al menos en los regímenes relativos a la protección de base; por ejemplo, en materia de accidentes de trabajo. En derecho internacional del trabajo, el Convenio 102 de la OIT considera a la afiliación obligatoria como la regla, y a la afiliación facultativa como suplementaria. No obstante, en el caso de nuestro país, no existe una afiliación obligatoria en el caso de los trabajadores no subordinados.

El principio de responsabilidad del Estado y participación de los asegurados. El artículo 72 del Convenio 102 de la OIT establece, respecto a la participación de las personas aseguradas, que cuando la administración no esté confiada a una institución reglamentada por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental responsable ante un parlamento,

representantes de las personas protegidas deberán participar en la administración o estar asociados a ella, con carácter consultivo, en las condiciones prescritas; la legislación nacional podrá prever asimismo la participación de representantes de los empleadores y de las autoridades públicas. Sin embargo, al menos en las Afores y en las Siefores que administran las pensiones de los trabajadores del IMSS no existe representación de los asegurados, porque se incumple con dicho principio.

El principio de ausencia de lucro en la administración de los seguros. Existen una serie de convenios de la OIT que excluyen el lucro en la administración de los seguros de los trabajadores y que promueven la participación de los trabajadores en la administración de sus seguros; a saber: los convenios 24, 25, 35 a 40 de la OIT. Incluso, ni la norma mínima, el Convenio 102, acepta esta modalidad en la administración de las pensiones.

B. De la gratuidad al costo de la administración de las prestaciones

Las Afores han trasladado al asegurado los costos de la administración de sus pensiones. Cabe señalar que el Convenio 102 de la OIT establece que los gastos de administración sean financiados colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos. Como ya se señaló, la administración de los seguros de pensiones y de salud por sociedades con fines de lucro es contraria a los convenios internacionales.

Ahora el trabajador paga por la administración de sus recursos, y tendrá que pagar después por el manejo de su pensión. Además, si bien es cierto que las comisiones de las Afores se han reducido a partir de la fijación de topes legales, también lo es el hecho de que si un trabajador tuviera el mismo dinero en una institución bancaria, no le cobrarían por el manejo de su dinero, y tendría un mayor rendimiento. Mientras que el rendimiento que ofrecen las Siefores ronda en un 7%, una inversión directa en Cetes le proporcionaría al trabajador, hoy, un rendimiento del 11.3%.

Como se aprecia, el sistema que preserva la reforma constitucional es profundamente desventajoso para los trabajadores, por mucho que se

reduzcan las comisiones y por muy alta que sea la tasa de rendimiento, además de atentar con el principio de la seguridad social, que prohíbe la existencia de sociedades de lucro.

C. El dilema de la tasa de reemplazo

La iniciativa de reforma constitucional permite que los trabajadores con ingresos menores a 2.2 salarios mínimos, que se pensionan bajo la Ley 97 del IMSS o el décimo transitorio del ISSSTE de 2007, podrán gozar de una pensión igual a su último salario; esto es, que disfruten de una pensión por vejez, con una tasa de reemplazo (TR) del 100%. La TR es la relación entre el nivel de la pensión y el nivel de ingresos con que se realizaron las aportaciones a lo largo del ciclo laboral de una persona trabajadora.

Sin embargo, esta propuesta representa un dilema e inequidad para los trabajadores que reciban un poco más de 2.2 salarios mínimos. Un trabajador que cuente con un salario que supere el tope de 16,778 pesos mensuales (2.2 veces el salario mensual cotizado ante el IMMS) no tendría derecho a la aplicación de la tasa de reemplazo (TR); esto es, la relación entre el nivel de la pensión y el nivel de ingresos con que se realizaron las aportaciones a lo largo del ciclo laboral de una persona trabajadora.

Ejemplifiquemos con los siguientes dos casos: por un lado, un trabajador que reciba un salario mensual menor a 2.2 salarios mínimos o, dicho de otra manera, menor a 16,777.78 pesos, se podrá pensionar al 100% con dicho sueldo, sin importar la TR. Por otro lado, si se trata de un trabajador que percibe un salario superior a 2.2 salarios mínimos o a 16,777.78 pesos, no se podrá pensionar al 100% con dicho sueldo, porque su salario sería superior al límite constitucional. En este caso, si su salario mensual es de 17,000 pesos, operaría la TR, esto es si, como sucede actualmente la TR en una Afore es aproximadamente del 70%, sólo podrá jubilarse con una pensión de 11,900 pesos. Por lo que un trabajador preferiría que su salario fuera menor para poder recibir una TR del 100%, como va a suceder con los trabajadores que ganen hasta 2.2 salarios mínimos.

D. Un financiamiento deficiente

El reto financiero que plantea la iniciativa de reforma constitucional en materia de pensiones contributivas tiene que ver con los recursos necesarios para que un trabajador se pueda jubilar con el 100% de su salario, con el límite del salario mensual de un trabajador del IMSS; esto es, 2.2 salarios mínimos. Tales recursos van a ser cubiertos por el Estado a través de un Fondo de Pensiones para el Bienestar, administrado por el Banco de México.

La fuente de financiamiento no es clara, dado que los recursos provendrían de la desaparición de órganos autónomos, descentralizados o desconcentrados del Estado, de hipotéticas utilidades de empresas paraestatales de la Sedena y de la Semar, así como de recursos del Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado, e incluso de donaciones de particulares. Se trata, en todos los casos, de ingresos no recurrentes, es decir, un ingreso único, poco frecuente o insostenible.

E. La permanencia de la capitalización individual y administración privada de las pensiones

La iniciativa de reforma constitucional contiene una severa crítica al modelo neoliberal implementado con la reforma a la Ley del Seguro Social, que entró en vigor en 1997. Sin embargo, la iniciativa de reforma propuesta no se separa de dicho modelo neoliberal, a pesar de criticarlo. Incluso, Chile, el país que cita como el precursor del esquema neoliberal de pensiones, ya se separó de dicho modelo, al igual que otros países de América Latina.

Nuestro país sigue conservando el esquema de cuentas individuales administradas por particulares que le cobran a los trabajadores por manejar sus recursos, y que además tienen fines de lucro. Dicho modelo neoliberal sigue intacto en la iniciativa de reforma constitucional en materia de pensiones contributivas. El modelo de negocios privado se mantiene, y es el Estado el que absorberá los costos del incremento de las pensiones de los trabajadores.

De hecho, la reforma realizada por la actual administración federal en diciembre de 2020 a la Ley del Seguro Social (LSS) mantiene el sistema

de capitalización individual; fue regresiva, al legalizar la Unidad de Medida y Actualización (UMA) en las pensiones, en lugar del salario mínimo, lo que repercute en una reducción de las pensiones de los trabajadores.

Además, una reforma al sistema de pensiones —sostiene María Ascensión Morales— implica vincular su diseño con el mercado de trabajo en dos dimensiones: a) endógena: cobertura, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad fiscal, desarrollo institucional previsional y la inclusión de género, y b) exógena: demográfico, mercado laboral (creación de empleo, atención a la informalidad e incorporación de todo tipo de trabajadores) y el entorno macroeconómico (crecimiento, carga tributaria y otros).

Si verdaderamente se quiere salir del esquema neoliberal, se tendría que implementar una reforma que sugieren varios organismos internacionales, no sólo la OIT y la CEPAL, sino también la OCDE y el BID. A saber, siguiendo a la OIT, un sistema de pilares que se integre y complemente entre ellos: a) un pilar no contributivo, b) un pilar contributivo y c) un pilar complementario voluntario u obligatorio, en el marco de un sistema nacional de pensiones.

Siguiendo a María Ascensión Morales, la construcción de un funcional sistema nacional de pensiones requiere realizar un inventario (más de cien sostienen algunos autores) de los esquemas de pensiones en el país y de su pasivo fiscal; contar con una base de datos que permita conocer el universo de personas activas y pensionadas para tomar decisiones informadas; acabar con las desigualdades pensionarias; favorecer la portabilidad de derechos; incorporar la dimensión de género; por ejemplo, una compensación de cotizaciones cuando sea la madre trabajadora quien deje su empleo para cuidar a sus hijos, así como tablas de mortalidad de género, y reconocer el trabajo no remunerado; crear el Instituto Nacional de Pensiones que permita la administración especializada y única en materia de pensiones, así como la instancia de inversión; contar con fondos públicos que atiendan las fluctuaciones económicas que deba enfrentar el instituto creado; continuar con la recuperación de los salarios, así como impulsar las políticas de empleo y fiscales necesarias para el funcionamiento de un nuevo modelo de pensiones.

Con un modelo privado de pensiones se tiene una deficiente cobertura, se otorgan bajas pensiones y se tienen altos costos administrativos. Mientras no se revierta la privatización del sistema de pensiones, seguiremos en un esquema neoliberal, por más que se diga lo contrario.



once.

Poder Judicial





La reforma al Poder Judicial. Efectos en el estatus y la mecánica de elección —por voto popular— de sus integrantes

César ASTUDILLO*

SUMARIO: I. *Preliminar*. II. *Estatuto jurídico de la magistratura y de la judicatura constitucionales*. III. *La elección popular de los integrantes del PJJF*. IV. *Conclusión*.

I. PRELIMINAR

287

No deja de resultar paradójico que en el contexto de la emblemática conmemoración del aniversario 107 de nuestra Constitución, el presidente de la República haya propuesto un amplio abanico de reformas constitucionales y legales, que de aprobarse modificarán sustantivamente la arquitectura institucional de nuestro país.

Es por todos conocido que desde su campaña electoral y durante su desenvolvimiento al frente del Ejecutivo, el presidente ha dado muestras de su insatisfacción con el texto constitucional y las instituciones a las que da forma jurídica. En su primer trienio tuvo la capacidad de impulsar alrededor de quince reformas constitucionales, algunas de ellas directamente dirigidas a revertir las reformas del Pacto por México y sustituirlas por sus propias políticas educativas, de seguridad pública y Guardia Nacional. En este paquete destaca sobremanera la reforma judicial de marzo de 2021, preparada desde la Suprema Corte de Justicia de la Nación —SCJN—, y avalada plenamente por los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, la cual todavía se encuentra en proceso de implementación y maduración. En lo que va del segundo trienio, en

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ORCID: 0000-0003-3307-616X.

cambio, el ímpetu reformista se ralentizó notablemente, y la reforma de noviembre de 2022, que permite al presidente disponer de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, en tanto la Guardia Nacional se consolida, logró cubrir con dificultades los votos exigidos al interior del mecanismo de reforma constitucional.

Sin embargo, el hecho de que en el ocaso de su mandato el presidente impulse una agenda de cambios que una vez avalados impactarán directamente las decisiones del gobierno que habrá de comenzar el primero de octubre de este año, sólo puede entenderse desde una inicial motivación electoral orientada a confeccionar una agenda de campaña que le permita evadir el deber de neutralidad que le impone el artículo 134 constitucional, mantener su protagonismo político en el periodo de campaña y sus recurrentes llamados a construir una supermayoría electoral capaz de avanzar sin obstáculos los cambios constitucionales.

Al igual que lo hicieron los presidentes durante el régimen hegemónico, el actual mandatario concibe a la Constitución como un documento político que en el centenario de su existencia ha servido para anidar el testamento o ideario político de quienes han guiado los derroteros del país. En consecuencia, busca heredar su propia visión del texto constitucional mediante mandatos que contengan la esencia de su movimiento político, y que, una vez convertidos en agenda legislativa y de gobierno, se apresten a guiar los pasos de una nueva etapa de la transformación nacional.

La crítica a la actuación del Poder Judicial de la Federación —PJF— se hizo constante con la llegada de la ministra Piña a la presidencia de la SCJN, luego de que se sometieran a deliberación y votación asuntos relevantes para el gobierno, que estuvieron prolongadamente detenidos durante la presidencia del ministro Zaldívar, y que resultaron en reveses apoyados por una mayoría calificada de ministros. El haber declarado la irregularidad constitucional de decisiones y políticas relevantes para el gobierno se concibió como una deliberada conducta obstruccionista que choca frontalmente con el sentir de la mayoría electoral que llevó al poder al presidente en las elecciones de 2018. De ahí que de lo que se trata la iniciativa de reforma constitucional en materia judicial —en adelante “la iniciativa”— es que exista una inescindible identidad entre la voluntad política emanada de las elecciones y la voluntad jurisdiccional declarada en las sentencias de los integrantes del PJE.

A continuación, nos detenemos a estudiar los cambios que la iniciativa supone para el *estatus constitucional* que hoy tienen reconocido las y los ministros de la SCJN, las y los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del PJF, y las y los magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial —en adelante “la magistratura”— las y los jueces de distrito —en adelante “la judicatura”—, así como el desplazamiento de la designación colaborativa entre órganos del Estado por una *mecánica electiva* que en las contadas experiencias constitucionales en donde se ha probado ha dejado más dudas que certezas.

II. ESTATUTO JURÍDICO DE LA MAGISTRATURA Y DE LA JUDICATURA CONSTITUCIONALES

Si bien el tema que más ha llamado la atención de la reforma judicial es la elección por voto popular de ministras y ministros de la SCJN, lo cierto es que la iniciativa propone cambios a distintos componentes del estatuto jurídico de la entera magistratura y judicatura constitucionales, es decir, al régimen de garantías que el ordenamiento les confiere para que puedan cumplir adecuadamente la función de salvaguarda del ordenamiento constitucional que tienen asignado.

En particular, la iniciativa propone cambios que alcanzan a estos componentes del estatuto: *a)* el número de integrantes del Pleno de la SCJN; *b)* los requisitos de elegibilidad; *c)* las incompatibilidades; *d)* la duración del encargo; *e)* la renovación del mandato; *f)* el régimen de ausencias; *g)* la garantía de inamovilidad; *h)* la retribución económica; *i)* el régimen de responsabilidades, y *j)* el valor del voto.

En efecto, en torno a la *composición* de nuestro máximo tribunal, es necesario recordar que la reforma de 1994 devolvió la integración original de once ministros establecida por la Constitución de 1917. La iniciativa propone reducir ese número a nueve, lo cual es inicialmente compatible con la integración acotada que suele recomendarse para este tipo de tribunales, y con la fluidez que exige un proceso deliberativo de estas características; no obstante, entre más acotado sea el número de participantes, se restringe también la pluralidad de visiones, bagajes, formaciones, sensibilidades y perspectivas desde las que puede interpretarse nuestra Constitución, que

es el ingrediente en donde encuentra su verdadera riqueza y solidez la función judicial.

Hay que considerar también que el número de ministros tiene una conexión esencial con el funcionamiento interno de la SCJN y los principios de colegialidad y división del trabajo jurisdiccional. La iniciativa no sólo reduce a los integrantes del máximo tribunal, sino que exige que la SCJN delibere y resuelva todos los asuntos que lleguen a su conocimiento exclusivamente en pleno, sin sopesar que la competencia actual, dado el volumen de expedientes que ingresan año con año, toma como criterio la naturaleza de los contenciosos constitucionales, ya que si son controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad se mantiene su resolución en el pleno, mientras que si son amparos directos o indirectos en revisión van a las dos salas según su materia. Tener a menos ministros atendiendo una carga extenuante y ascendente de asuntos, y que todos se involucren en la deliberación de todos los asuntos, podría desembocar en una “imposible tarea”, como en su momento subrayó Emilio Rabasa, y en una carga extenuante, que en el corto plazo daría lugar a un rezago, que hoy en día no existe, porque según el Informe 2023 de la SCJN, en este año nuestro máximo tribunal tuvo 16,405 asuntos ingresados.

Si bien los *requisitos de elegibilidad* para ministros, magistrados y jueces no cambian en lo sustancial, hay que mencionar que los perfiles de las personas que busquen ingresar al PJJF van a variar de manera importante, porque dejarán de ser relevantes los perfiles que tengan conocimientos especializados, que dominen los principios de interpretación o que demuestren experiencia en el arte de juzgar, y es muy probable que se vean desplazados por quienes tengan alguna cercanía, o estén dispuestos a asumir compromisos con los grupos de poder político y los poderes fácticos que, en definitiva, tienen un interés directo en contar con juzgadores cercanos.

En efecto, los requisitos para integrar a nuestro máximo tribunal no cambian, salvo en el *régimen de incompatibilidades*, donde se propone una adición al artículo 95, fracción VI, orientada a que quienes busquen postularse a dicho cargo no hayan sido magistrados del TEPJJF en el año previo a la elección, lo cual no deja de llamar la atención, puesto que si lo que se busca premiar es la virtud política de los ministros, ésta puede ser verificada desde su desempeño en una función que se caracteriza por su alto grado de politización. Por la relevante función que la iniciativa les otorga, las magistraturas del Tribunal de Disciplina Judicial deben reunir

los mismos requisitos que se solicitan para la toga de ministros —artículo 100—.

Los requisitos para las magistraturas de circuito y judicaturas de distrito son los mismos que hoy en día se establecen en la Ley de Carrera Judicial del PJF de 2021, salvo que ahora buscan incorporarse expresamente al artículo 97 constitucional, agregando la obligación de haber residido en el país durante el año previo a la elección, y la previsión de incompatibilidades, en donde destaca el no haber sido titular de una secretaría de Estado, fiscal general de la República, senador, diputado federal, ni titular del Poder Ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de la elección.

La *duración del encargo* y la *renovación del mandato* también se tratan de modificar. Hasta ahora el periodo más largo de un servidor público en México corresponde precisamente a los ministros de la SCJN, en virtud de que la connotación de jueces constitucionales que les confirió la reforma de 1994 supuso el establecimiento de una garantía de estabilidad que reforzara la independencia judicial. La amplitud del periodo condujo a eliminar cualquier posibilidad de confirmación o ratificación en el encargo. La iniciativa busca reducir el periodo del nombramiento a doce años improrrogables, vinculándolo nuevamente a los ciclos políticos de carácter sexenal, bajo un periodo que continúa estando limitado temporalmente, y que no está sujeto a una eventual reelección, salvo cuando se haya ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino, en donde un ministro sí podrá presentarse nuevamente a ser elegido —artículo 94—.

En el caso de las novedosas magistraturas disciplinarias, se les confiere un periodo sexenal en el ejercicio de sus funciones, sin posibilidad de ser reelectas. Para las magistraturas electorales, el periodo del encargo se reduce de nueve a seis años improrrogables. Para el resto de magistraturas y judicaturas, la duración del nombramiento también cambia, ya que de seis años con inamovilidad al ser ratificados, tal como se encuentra hoy vigente, se propone un encargo de nueve años, con la posibilidad de reelección ilimitada, lo cual no parece pertinente, porque impacta en la independencia judicial al vincular la permanencia en la función jurisdiccional al apoyo cíclico de los votantes, algo que solamente ocurre cuando se emiten decisiones con la intención de agradar al gran público elector —artículos 96 y 100—.

El *régimen de ausencias*, en donde se establece la forma de proceder cuando algún juzgador se encuentre imposibilitado temporal o definitivamente para acudir a cumplir con sus obligaciones, se modifica también. En el caso de los ministros, magistrados disciplinarios y de Sala Superior, las licencias menores a un mes serán concedidas por sus propios plenos, pero si exceden ese tiempo y son menores a dos años, deberán aprobarse por la mayoría de los miembros presentes del Senado o, en su caso, por la Comisión Permanente. En tratándose de ausencias definitivas, la reforma habilita al presidente de la República y a la SCJN, respectivamente, a someter una terna a consideración del Senado para que este nombre, con votación calificada, a quien deba cubrir temporalmente la vacante mientras se realizan los comicios y se elige a la persona que habrá de integrar el pleno. En el caso de magistraturas y judicaturas, se busca que el órgano de administración judicial conceda las licencias temporales, y habilita al Senado a realizar el nombramiento de juzgadores interinos en caso de defunción, renuncia o ausencia definitiva, hasta que los nuevos electos tomen posesión del encargo —artículos 98 y 99—.

La reforma de 1994 reconoció una *garantía económica* en favor de la magistratura y judicatura constitucionales, al hacerse cargo de que deberían gozar de una retribución digna y adecuada a la función judicial, estableciendo también el principio de irreductibilidad salarial —anteúltimo párrafo del artículo 94—. Tres décadas más tarde, dicha disposición busca someterse a un cambio para subrayar que la remuneración en ningún caso podrá ser mayor a la establecida para el presidente de la República en el presupuesto anual ni podrá ser disminuida mientras esté vigente el periodo para el que se fue electo.

El *régimen de responsabilidades* también trata de modificarse para que ministros, magistrados y jueces puedan ser investigados, sancionados y eventualmente removidos —con excepción de los ministros— por el novedoso Tribunal de Disciplina Judicial, por irregularidades denunciadas por cualquier persona o autoridad y ante actos u omisiones contrarios al interés público, o supuestos tan vagos como la complicidad o encubrimiento de presuntos delincuentes, o el dictado de determinaciones que no se ajusten al principio de excelencia —artículos 97 y 100—.

Hasta ahora, la exigencia de mantener a los juzgadores federales al margen de presiones indebidas de los otros poderes justificó que su remoción fuera resultado de responsabilidades políticas o penales, bajo la

intervención tasada de las cámaras del Congreso de la Unión, y que las faltas administrativas de los ministros fueran del conocimiento del pleno de la propia Corte, y las de los demás juzgadores estuviera en manos del CJF. Tal como está perfilado, este tribunal tiene amplias potestades para investigar a cualquier integrante del PJE, con facultades para sancionar administrativamente a los propios ministros de la SCJN, solicitar el juicio político ante la Cámara de Diputados y presentar denuncias ante el Ministerio Público contra cualquier juzgador, con la única limitación de que la remoción de los ministros seguirá estando sujeta a las formalidades exigidas por el título cuarto de la Constitución. El viraje, tal como está planteado, otorga un poder excesivo y una elevada capacidad de condicionamiento a esta instancia disciplinaria en detrimento de la independencia e inamovilidad judicial.

III. LA ELECCIÓN POPULAR DE LOS INTEGRANTES DEL PJE

293

Ahora bien, en el aspecto más notorio de la iniciativa se busca implantar el mecanismo de elección por sufragio popular de ministros de la SCJN, magistraturas del TEPJE, magistraturas disciplinarias, magistraturas de circuito y judicaturas de distrito, cuyo paradigma sólo se encuentra, en perspectiva comparada, en la votación para elegir a los magistrados constitucionales del Tribunal Constitucional Pluricultural y otros altos cargos judiciales en Bolivia, tras la aprobación de la Constitución de 2009.

El cambio, en consecuencia, no es menor, ya que pretende dejar de lado los actuales procedimientos de designación, en donde participan, por un lado, el presidente de la República y el Senado, por cuanto hace a los primeros, y el CJF en lo relativo a los últimos, bajo mecanismos estructurados, que se definen a través de la colaboración y el respaldo político obtenido por los perfiles presentados en las “ternas” de aspirantes, o bien mediante la designación de los mejor evaluados en los concursos de oposición realizados, con objeto de garantizar que quienes lleguen a esas posiciones sean los más aptos.

La exposición de motivos expresa con nitidez el sentido de la propuesta cuando afirma que la elección popular de los integrantes del PJE busca la “democratización de la justicia” para garantizar que los elegidos “repre-

senten las diferentes visiones que conforman la sociedad mexicana”; esto significa que su intención es mudar la naturaleza del PJJ para hacer de él un nuevo cuerpo representativo, orientado hacia la política, alejándolo de sus condicionamientos actuales que le imponen una actuación técnica, neutral y especializada.

Lo primero que conviene destacar es que a pesar de estar frente a procesos comiciales con los que se busca elegir a las magistraturas y judicaturas claves para el Estado mexicano, su regulación se deja, en gran medida, al Senado de la República, mediante la expedición de acuerdos parlamentarios aprobados de manera cíclica, en donde cada composición mayoritaria de la Cámara tendrá la oportunidad de delinear las reglas de cada una de las etapas que conforman el procedimiento electivo, las fechas, plazos, requisitos y demás especificaciones, en contravención de la certidumbre que debería guiar a un mecanismo como éste. La parte final del artículo 96 le da su lugar a la ley, al disponer que ésta establecerá la forma y duración de las campañas para los cargos de mando del PJJ, así como las demás disposiciones claves para disciplinar este tipo de elecciones.

De acuerdo con el artículo 96, fracción I, las etapas del proceso electivo de los integrantes del PJJ son las siguientes: *a)* la postulación de candidaturas, *b)* la verificación de los requisitos de elegibilidad, *c)* la campaña electoral, *d)* la elección, y *e)* la declaración de validez de los comicios.

Es importante mencionar que quienes tengan la intención de postularse a los distintos cargos de la jerarquía jurisdiccional no podrán hacerlo de manera individual. La iniciativa ha incorporado un modelo, que en lugar de la autopostulación introduce un mecanismo de *preselección política* de los perfiles a impulsar, en manos de los tres poderes del Estado, el cual hará las veces de filtro inicial dirigido a cribar a quienes aparecerán en las boletas. Para nadie es extraño que las postulaciones atenderán a las preferencias personales del presidente, a la composición electoral que en cada momento tenga el Congreso de la Unión, y a la fuerza de los grupos dominantes al interior de la SCJN y el PJJ. Serán, ni duda cabe, perfiles cercanos a ellos, en lo personal, lo ideológico, lo profesional o lo gremial.

Para la elección de ministros, magistraturas de Sala Superior del TEPJJF y magistraturas del Tribunal de Disciplina Judicial, la iniciativa dispone que la convocatoria tenga un alcance nacional, y sea emitida por el Senado desde el momento de la instalación del primer periodo de sesiones anterior al del año de la elección, especificando la forma de integrar el

listado de candidaturas, que será sometido a la voluntad popular. De conformidad con la iniciativa, el Ejecutivo Federal tendrá ocasión de postular hasta diez candidaturas de forma paritaria; cada Cámara del Congreso hará lo propio con cinco candidaturas votadas por mayoría calificada, y el PJE, a través del pleno de la SCJN, impulsará diez candidaturas más, votadas por mayoría de seis votos. Si fenece el plazo sin que alguno de los poderes haya remitido su lista de candidaturas, precluirá su derecho a hacerlo —artículos 96, 99 y 100—.

Para las magistraturas y judicaturas, las convocatorias tendrán un alcance más acotado, vinculado a los circuitos judiciales. En ellas, cada uno de los poderes postulará paritariamente a dos personas para cada cargo vacante, quienes deberán competir por las simpatías populares dentro del ámbito de la adscripción judicial en juego. Será el Órgano de Administración Judicial el que le informe al Senado el número de vacantes que se deberán elegir en cada ocasión, las materias en que se desarrollarán y los circuitos judiciales implicados.

La iniciativa dispone que corresponderá al propio Senado la *verificación* de que las postulaciones realizadas por los tres poderes del Estado cumplan efectivamente con los requisitos de elegibilidad establecidos en la Constitución y en las leyes, algo que se da por sentado, pero que de todas maneras debe ser objeto de revisión oficiosa, en aras de la regularidad y transparencia del mecanismo. Una vez que la o las comisiones respectivas hayan realizado su análisis, deberán aprobar el dictamen correspondiente, y después llevarlo a votación del pleno, hecho lo cual, remitirán el listado final de aspirantes a la autoridad electoral para que incorpore dicho proceso electivo a la organización general de las elecciones federales.

En torno a las *campañas electorales judiciales*, la iniciativa reenvía la disciplina de su forma y duración a la legislación secundaria, pero estipula algunos lineamientos, que vale la pena revisar. Es frontal, por ejemplo, al prohibir las precampañas, lo cual es pertinente, al no preverse la posibilidad de la autopostulación. Confiere, no obstante, prerrogativas a las candidaturas a ministros, magistraturas electorales y disciplinarias para que tengan la opción de competir equitativamente por el sufragio popular, entre las que destacan el derecho de acceso equitativo a los tiempos de Estado en radio y la televisión, y la posibilidad de participar en foros de debate organizados por la autoridad electoral. Derivado de lo anterior, el financiamiento público o privado a este tipo de campañas se encuentra

constitucionalmente prohibido para todos los cargos judiciales sujetos a elección, así como la contratación de *spots* en radio y televisión.

Con el propósito de preservar la equidad y neutralidad en la contienda, se prohíbe expresamente que los partidos lleven a cabo actos de proselitismo a favor o en contra de alguna candidatura; sin embargo, no es ilusorio pensar que los principales interesados en apoyar abierta o veladamente a los candidatos serán quienes los postularon, es decir, el presidente de la República, los diputados y senadores y los propios ministros de la SCJN —artículo 96—.

El proselitismo estará exclusivamente en manos de las personas postuladas. En consecuencia, los aspirantes se verán obligados a realizar compromisos electorales para llamar la atención de los votantes, diferenciarse de los demás, ganarse sus simpatías, convencerlos de ser las mejores opciones y hacer que la ciudadanía termine por votarles. Al efecto, es impensable que las candidaturas pretendan distinguirse aludiendo a su compromiso de mantener una lectura e interpretación originalista, evolutiva o discrecional del texto constitucional, o mostrando una actitud de la mayor o menor deferencia hacia el legislador. Sus ofrecimientos, para llegar a los oídos del electorado y permear en él, tendrían que patentizar el compromiso de no ser un obstáculo para las decisiones legislativas y las políticas públicas refrendadas por la mayoría de los votantes, como por ejemplo, la eventual transferencia de la Guardia Nacional a las fuerzas armadas; su disposición a acompañar y resolver sin dilaciones los asuntos concernientes a los proyectos prioritarios de la administración; su promesa de valorar los derechos atendiendo a las posturas conservadoras o progresistas que se palpen mayoritariamente en la sociedad; o su compromiso público de que los emolumentos económicos que percibirán estarán por debajo del salario presidencial. Ello, sin dejar de advertir que para que estas promesas tengan el impacto que necesitan en la sociedad requerirán necesariamente del respaldo de los medios de comunicación, las corporaciones religiosas, grupos empresariales, organizaciones sindicales, partidos políticos e instancias gubernamentales, lo cual condicionará aún más su independencia futura.

Si bien los plazos de campaña no se encuentran especificados, el párrafo primero del artículo 96 determina que los ministros serán elegidos de manera directa y secreta dentro de la misma *jornada electoral* prevista para los cargos electivos federales del país, es decir, el primer domingo de

junio del año de la elección. El hacer converger las elecciones políticas y las judiciales en la misma jornada electoral persigue distintos objetivos; entre ellos, que las postulaciones judiciales, al converger en el mismo periodo de la propaganda electoral, terminen identificándose con las candidaturas partidistas; que las preferencias político-electorales de la ciudadanía se trasladen, en definitiva, a la selección de las candidaturas a ministros; que el nivel de participación de la ciudadanía sea alta, y que se relegue al abstencionismo en beneficio de la legitimidad de los elegidos tanto en la vía política como en la judicial, y que los integrantes del PJJF tengan un mayor vínculo con el electorado, así como la conciencia plena de los programas electorales, proyectos políticos y agendas legislativas que merecieron el mayor número de votos en las elecciones, para que actúen con sumo cuidado al momento de valorar su regularidad constitucional, lo cual se refuerza con un mandato como el previsto en el artículo 97, que dispone que los magistrados y jueces federales no podrán ser readscritos fuera del circuito judicial en el que hayan sido electos.

Durante el *proceso electoral*, la autoridad electoral nacional tendrá a su cargo la organización de estos comicios, la gestión de las prerrogativas de las candidaturas y la verificación del cumplimiento de las prohibiciones. Una vez transcurrida la jornada electoral, deberá efectuar los cómputos y comunicarlos al Senado de la República. En tratándose de la elección de ministros y magistraturas disciplinarias, los resultados se enviarán a la Sala Superior del TEPJF, mientras que los de magistraturas del TEPJF se remitirán a la SCJN, para que cada instancia proceda a la resolución de las impugnaciones presentadas, a la calificación de las correspondientes elecciones y, en definitiva, a la *declaración de validez* de sus resultados, dentro de un plazo que no deberá superar al de la instalación del primer periodo ordinario de sesiones del Congreso —artículos 96 y 99—.

Al margen de estas disposiciones, la iniciativa integra un *régimen transitorio* para disciplinar la primera integración del nuevo PJJF de derivación popular, a través de una elección extraordinaria, que debería llevarse a cabo dentro del primer año posterior a la entrada en vigor de la reforma —artículo 2o. transitorio—. Lo significativo del caso es el efecto que se le confiere a dicha elección y a la toma de protesta de los ministros, magistraturas y judicaturas elegidas, que no es otro que el *cese inmediato* de sus actuales titulares y el desplazamiento de la garantía de inamovilidad que actualmente tienen reconocida en el penúltimo párrafo del artículo

94, que los dota de estabilidad en el cargo, bajo la certeza de que no serán removidos discrecionalmente de él, sino en los términos del régimen de responsabilidades previsto constitucionalmente; con una estipulación como ésta, así sea transitoria, se agrega una causa adicional a los supuestos explícitos y tasados que regulan las condiciones de cese de los impartidores de justicia constitucional. Igualmente, se les priva de uno de los componentes de su garantía económica, pues los ministros que dejen el encargo no tendrán derecho al *haber de retiro* con que sí cuentan los ministros en retiro —artículo 7o. transitorio—.

Para esta elección primigenia se dispone que los ministros elegidos desempeñen un periodo distinto a los doce años de duración que la reforma busca incorporar, con el propósito de generar el escalonamiento de sus integrantes. De esta manera, los tres que hayan obtenido los porcentajes de votación más altos desempeñarán el encargo por catorce años, los siguientes por once años, y las votaciones más bajas por ocho años —artículo 3o. transitorio—. Tres magistraturas electorales de Sala Superior y tres disciplinarias estarán en el encargo por cinco años, y los tres y dos restantes, respectivamente, por ocho años. Las magistraturas de y judicaturas gozarán de un periodo, que concluirá en 2030.

IV. CONCLUSIÓN

De aprobarse la iniciativa de reforma constitucional, el daño al PJJF será mayúsculo, ya que implicará el cese inmediato de 1,665 ministros, magistraturas y judicaturas, y generará un movimiento pendular del PJJF para que sus integrantes dejen la posición de independencia e imparcialidad que actualmente tienen garantizada, y se adentren en el campo de la política. En ese devenir, los cambios al estatuto jurídico y a la mecánica de selección de sus integrantes buscan dejar a las personas juzgadoras a expensas del poder avasallante de la política, obligándolos a incursionar en el terreno electoral, lo que paulatinamente los irá deslizando a que se conduzcan políticamente, y a que valoren y resuelvan las controversias constitucionales, de por sí aderezadas de un gran contenido político, mediante criterios de interés político, en un contexto en el que la expectativa de reelección que se ha dispuesto para las magistraturas de circuito y las judicaturas de distrito incorporarán un aliciente adicional para que

su razonamiento se deje llevar por lo que en cada momento reclame el electorado.

Cuando el PJJF deje de ser independiente, la ciudadanía quedará desprotegida, porque la independencia judicial, más allá de concebirse como una garantía institucional o una prerrogativa personal de sus integrantes, constituye un derecho esencial de las personas a contar con jueces que, sin injerencias ni condicionamientos externos o internos, y bajo una posición de estricta neutralidad, impartan justicia. Para no ir más lejos, sin independencia judicial, el núcleo genético de nuestro Estado constitucional se verá seriamente fracturado, al renunciar a su obligación esencial de controlar la razonabilidad del poder, y la propia salud de nuestro sistema democrático se encontrará en un riesgo inminente al verse debilitados los mecanismos que permiten la efectividad de los derechos y libertades de las y los mexicanos.



Reforma al Poder Judicial. Sustitución del actual Consejo de la Judicatura Federal por un nuevo órgano de administración judicial separado de la Suprema Corte y creación de un tribunal de disciplina judicial

J. Jesús GARZA ONOFRE*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Contextualización*. III. *Justificación*. IV. *¿En qué consiste ese aspecto de la reforma judicial?* V. *Opinión ponderada*. VI. *Conclusión*.

301

I. INTRODUCCIÓN

Resulta lógico que al momento en que el presidente de la República Andrés Manuel López Obrador develó su propuesta de reforma al Poder Judicial —dentro del paquete veinte iniciativas presentadas el pasado 5 de febrero pasado—, la mayor parte de la atención se centró en la elección popular de jueces. Esto ocurrió no sólo en ocasión de la visibilidad que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la vida pública del país, sino, y quizá sobre todo, por las incesantes críticas que el titular del Poder Ejecutivo ha venido realizando sistemáticamente en contra del Poder Judicial Federal alegando, entre muchas otras cuestiones, sus presuntos esfuerzos por impedir la transformación de México y su supuesta falta de cercanía con el pueblo al carecer de legitimidad democrática.

Y es que parecería que los responsables de la impartición de justicia en este país son única y exclusivamente las personas juzgadoras, con énfasis particular en los ministros y las ministras de nuestro máximo tribunal. Así, según parece, poco importa reformar la justicia local y la estructura-

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ORCID: 0000-0002-3011-1014.

ción del federalismo judicial a lo largo y ancho del país, la proliferación de escuelas de derecho, la desregulación de la abogacía y la manera en que se organizan los servicios legales en México, o acaso, las instituciones de investigación criminal y el funcionamiento de las fiscalías, entre un sinnúmero de temas.

Bajo una primera impresión, se creería que de lo que se trata es de fragmentar y seccionar aspectos del sistema de justicia, evitando a toda costa desplegar una visión integral del mismo para su mejora, como si el solo hecho de cambiar de raíz la integración de una judicatura federal desaparecieran los grandes problemas que aquejan al país en materia de seguridad y justicia.

En tal sentido, propuestas no menos importantes y significativas que la relativa a la elección de personas juzgadoras por voto popular pasaron más bien a un segundo plano, o incluso desapercibidas ante la opinión pública.

Éste fue el caso de la iniciativa que plantea sustituir al actual Consejo de la Judicatura Federal (CJF o Consejo) por un nuevo órgano de administración judicial y crear un tribunal de disciplina judicial.

Es decir, se trata de alterar por completo el modelo de administración judicial como se conoce hasta el día de hoy en México, fragmentándolo en dos, y separándolo funcional y orgánicamente de la SCJN. En resúmenes, estamos ante el mayor cambio que se haya planteado en estas cuestiones en los últimos treinta años.

Una propuesta de estas magnitudes impacta no sólo a todo el sistema de justicia, sino también a diversos principios constitucionales, como los de división de poderes y legalidad; por tanto, su presentación no debería menospreciarse ni tampoco descalificarse de antemano en ocasión del contexto que se despliega.

Por más que la actual administración federal se haya empeñado en generar un ambiente polarizado, donde parecería que no existen las medias tintas ni caben las disidencias, hoy más que nunca resulta indispensable hacer una defensa del derecho y del sistema de justicia, de aquellas instituciones que deben trascender a los líderes y las mayorías en turno para poder generar estabilidad en el largo plazo.

En tal sentido, el CJF se torna un órgano crucial para la consecución de tales objetivos. La “constitucionalización de la administración judicial ha favorecido el establecimiento de un conjunto de procedimientos

e instrumentos para proveer a los órganos jurisdiccionales de los recursos materiales, humanos y tecnológicos necesarios para impartir justicia”.¹ Poner a discusión su viabilidad y reforma no sólo es sano para cualquier democracia, sino también necesario para su subsistencia y vigencia. Sin embargo, habrá que cuidar y analizar con mucha diligencia si el presente debate realmente puede servir para mejorar las instituciones involucradas, o sólo es un cúmulo de ocurrencias y politiquerías que anhelan construir instituciones a la medida para que el poder político pueda capturarlas.

Ya se ha mencionado en reiteradas ocasiones, nada más falso que creer que las instituciones no se tocan, que éstas son inmutables al paso del tiempo y las coyunturas políticas. Claro que hay que tocar las instituciones,² pero sólo si es para optimizarlas, para componer mejores mecanismos que las fortalezcan y ayuden no sólo a unos cuantos, sino a todas las personas. Ahí justamente se encuentran las verdaderas posibilidades de una reforma judicial que vele de manera genuina por un mejor entorno.

Una vez que se ha llamado la atención en estos párrafos introductorios sobre la importancia de no menospreciar los presentes temas en materia de justicia, que por su carácter técnico y un tanto especializado tal vez no puedan resultar tan sugerentes como la elección popular de jueces, en los siguientes apartados se analiza la propuesta específica de la reforma judicial relativa a la administración y disciplina de la judicatura federal, y se reflexiona en torno a su contextualización (II) y justificación (III), exponiendo a detalle en qué consiste la misma (III); asimismo, se da una opinión ponderada respecto a sus aspectos positivos y negativos (IV). El trabajo finaliza con las conclusiones arrojadas a lo largo de todo lo estudiado (V).

II. CONTEXTUALIZACIÓN

Si lo que se pretende, como afirma la actual iniciativa de reforma judicial de 2024, es remediar “las causas estructurales relacionadas con la impunidad y la falta de justicia que ha padecido nuestro país en las últimas

¹ Rivas Acuña, Israel, *El Consejo de la Judicatura Federal. Trayectoria y perspectivas*, México, UNAM, 2011, p. 271.

² Córdova Vianello, Lorenzo, “Manifestación por la democracia”, *Nexos*, 18 de febrero de 2024.

décadas”, en ocasión de “la ausencia de una verdadera independencia de las instituciones encargadas de impartirla”,³ lo cierto es que, de entrada, llama mucho la atención que tan sólo hace un par de años, en 2021, el propio presidente de la República presentó una iniciativa anterior de reforma judicial, respaldada por el entonces presidente de la SCJN y hoy militante del partido político en el poder, Arturo Zaldívar.

No sólo resulta llamativo que el tiempo que transcurrió entre la iniciativa de aquel entonces y la que ahora se presenta sea relativamente breve para que se puedan reflejar y echar raíces en el sistema judicial mexicano todas las modificaciones que fueron avaladas por los representantes populares, sino la poca atención que recibieron los temas relativos a la administración judicial.

Y es que algunas de las modificaciones para el CJF implementadas con la reforma judicial de 2021 fueron más bien de corte adjetivo y con escasas repercusiones para dicho órgano, pues transitaron por ampliar algunas de sus facultades, intentar reglar de mejor manera los procedimientos para impugnar los concursos judiciales y elevar a nivel constitucional los organismos encargados de la formación judicial, pero sin que cambie prácticamente su naturaleza ni su dinámica.

Fuera de esos cambios más bien minimalistas, lo relevante de la reforma de hace unos años respecto a la administración judicial se encuentra en sus silencios, en la manera tan burda como sus ideólogos e impulsores prefirieron no sólo evitar la modificación sustancial del Consejo de la Judicatura, sino seguir perpetrando un ambiguo esquema que pudiera respaldar a un ministro presidente con escaso apoyo al interior de la judicatura, pero afín al gobierno en turno; esto, quizá, pueda explicar el fallido intento de Zaldívar por intentar prolongar su presidencia en el máximo tribunal en contra de lo que afirma clara y textualmente la Constitución.

De este modo, por mucho que actores afines al gobierno hayan proclamado a los cuatro vientos que estábamos en presencia de un nuevo modelo de justicia, y que el Poder Judicial se había transformado gracias a la reforma de López Obrador y Zaldívar, la realidad era un tanto menos esperanzadora.

³ Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma al Poder Judicial, 2024, México, p. 1.

De nueva cuenta, si bien hubo propuestas interesantes y cambios que podrían beneficiar a la ciudadanía en múltiples aspectos más allá de la administración judicial,⁴ al final, ninguna reforma puede corregir de inmediato y por completo los múltiples problemas del sistema de justicia si esto no se realiza desde una óptica integral que abarque aspectos más allá de los exclusivamente normativos y jurisdiccionales.

En ese sentido, el gobierno y la administración judicial, concretizados en el CJF, es tan sólo una parte del gran entramado que implica adentrarse en la mejora de los temas relativos a la justicia mexicana; sin embargo, esa parte se torna crucial por el alcance de sus atribuciones y por su dinámica de funcionamiento.

De ahí que no sólo se torna un tanto suspicaz el hecho de que sea hasta el último año de la actual administración cuando finalmente se decide reformar al Consejo de manera profunda, sino que también se devela la completa indeterminación por abordar el presente tema. Vale la pena recordar que cuando López Obrador era candidato a la presidencia en la elección federal de 2018, en su Proyecto de Nación planteó que se le había propuesto suprimir el Consejo de la Judicatura Federal “y en su lugar dicha labor la realice una nueva Sala de la Suprema Corte con el propósito de generar ahorros administrativos y al mismo tiempo evitar injerencias de otros poderes en el Judicial”.⁵ Como si la modificación de la administración judicial dependiera de meras ocurrencias y ánimos coyunturales, y no de diagnósticos serios e ideas realistas, es preciso destacar la forma tan desorganizada en que ha desplegado tal encomienda.

A pesar de la manera tan ruin que esta administración federal ha tratado al Poder Judicial, y del contradictorio *timing* político de la presentación de la propuesta de reforma judicial para modificar al Consejo, se torna pertinente asumirla con seriedad, estudiarla y dimensionarla, pues no cabe la menor duda de que este órgano es uno de los más poderosos del sistema de justicia en el país, ya que la propia Constitución le otorga “la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”,⁶ una tarea

⁴ Para un estudio integral y bien ponderado al respecto véase Caballero Juárez, José Antonio, *La reforma judicial de 2021. ¿Hacia dónde va la justicia?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021.

⁵ “Proyecto de Nación 2018-2024”, Movimiento de Regeneración Nacional, México, 2017, p. 60.

⁶ Artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

muy relevante considerando las miles de personas que allí desempeñan sus labores.

III. JUSTIFICACIÓN

Al perfilar a la SCJN como tribunal constitucional a partir de la reforma de 1994-1995, la idea que subyace al CJF obedece a las exigencias por establecer parámetros objetivos en torno a cuestiones como la carrera judicial, la vigilancia y la disciplina de quienes conforman la judicatura, garantizando al mismo tiempo su independencia, autonomía y profesionalismo. La creación de este nuevo órgano judicial buscó dotar al sistema de impartición de justicia, de ciertas capacidades institucionales para elevar su calidad administrativa y ponerlo a la vanguardia con otros países que ya contaban con una institución similar, pues, como escribió Jorge Carpizo, “México se encontraba en el último furgón del tren del dinamismo y el modernismo jurídicos”.⁷

Y aunque el Consejo de la Judicatura también cuenta con atribuciones para resolver procedimientos disciplinarios y conflictos entre los trabajadores de la judicatura, es posible afirmar que la esencia de sus funciones es preponderantemente de gobierno y gestión en materia judicial (en aras de evitar que la Suprema Corte gaste la mayoría de sus esfuerzos en este tipo de tareas).

En tal sentido, estructuralmente, la configuración del Consejo depende de la Suprema Corte, ya que éste “carece de la autonomía constitucionalmente garantizada a muchos de sus homólogos y se incardina directamente dentro del Poder Judicial. No tiene, por tanto, la categoría de «órgano constitucional autónomo» conceptualmente empleada en México para aludir a órganos fuera de la tríada, no subordinados a los tres poderes «clásicos»”.⁸

Por eso se decidió que la persona que lo encabece será la misma quien presida la SCJN. Así, el Consejo funciona a través de un pleno, integrado

⁷ Carpizo, Jorge, “Otra reforma constitucional. La subordinación del Consejo de la Judicatura Federal”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1 (2), 2000, p. 209.

⁸ Rivera León, Mauro, “De directores y orquestas. Análisis comparado de la posición institucional del Consejo de la Judicatura Federal en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 159, septiembre-diciembre de 2020, p. 1144.

por siete consejeros, cuya designación resulta de un modelo mixto, donde tres consejeros son designados por la propia Suprema Corte —por mayoría de cuando menos ocho votos—; dos consejeros son designados por el Senado, y uno por el presidente de la República; así, no sólo se busca la colaboración y representación de los tres poderes del Estado en dicho proceso, sino también una visión plural en la colegialidad que encierra la toma de decisiones en este órgano.

En ese mismo orden de ideas, cabe mencionar que al momento de su creación en 1994 se pensó que las decisiones del Consejo serían “definitivas e inatacables”; “sin embargo, la interpretación de la Corte no dudó en subordinar sus decisiones al escrutinio producto del juicio de amparo a pesar del texto expreso de la Constitución. En 1999, una reforma constitucional clarificó la posibilidad de revisar las decisiones del CJF por parte de la Corte”,⁹ pero con la última reforma de 2021 se volvió a acotar dicha posibilidad, vislumbrando un escenario ambivalente, donde la SCJN sigue contando con la posibilidad de revisar ciertas determinaciones del Consejo.

En ese contexto, el Consejo de la Judicatura Federal ha realizado su trabajo siguiendo su encomienda constitucional. No cabe la menor duda que ha sido un órgano de claroscuros, y que muchos de estos sólo se explican por múltiples razones, que van desde su carácter técnico y especializado en la función jurisdiccional, pasando por la ambivalente articulación normativa, hasta el liderazgo de las personas que lo han presidido y la compleja relación de dependencia y un tanto de subordinación con la Suprema Corte.

A partir de este recorrido se llega a las motivaciones que la actual administración federal ha esgrimido para formular la modificación más relevante que se haya propuesto en materia de administración judicial desde la creación del Consejo en 1994, en el marco de las reformas a la Constitución en materia de seguridad pública, procuración y administración de justicia.

Como asumiendo que, después de treinta años de su creación, la percepción respecto al CJF es absolutamente negativa, el presidente López Obrador ha aprovechado el contexto de animadversión que él mismo provocó para llevar al extremo las críticas respecto a las funciones del órgano

⁹ *Ibidem*, p. 1160.

administrativo del Poder Judicial: “Que el Consejo de la Judicatura sea un auténtico tribunal para cuidar el buen comportamiento de jueces, magistrados y ministros, porque ahora es como si no existiera, es un florero, están ahí de adorno... ¿Cómo va a ser que el presidente o presidenta de la Corte sea al mismo tiempo juez y parte?”.¹⁰

De nueva cuenta resulta interesante cómo durante los primeros años de su sexenio, o acaso mientras Arturo Zaldívar fungía como presidente de la Suprema Corte, el titular del Ejecutivo no tuvo muchas palabras para el Consejo de la Judicatura, ni tampoco se empeñó en proponer alguna reforma al mismo Consejo.

Más allá de la estrategia política para imponer la agenda pública y generar polarización, uno pensaría que ese tipo de discursos no encuentren anclaje en la realidad, por ser mera propaganda y carecer de sustento a partir de datos objetivos; sin embargo, tal parece que los discursos del presidente terminan por convertirse en la justificación de la propia iniciativa:

...el diseño actual del Consejo de la Judicatura alienta la opacidad y la complicidad entre sus miembros por tratarse de una institución que actúa como juez y parte, e incluso por consigna, dada la estrecha vinculación que guarda el Consejo con la presidencia de la SCJN, quien cuenta con amplias facultades para nombrar, remover e instruir a las personas servidoras públicas de mando que realizan las actividades sustantivas dentro de dicho órgano.¹¹

Como desconociendo por completo la naturaleza colegiada y la estructura burocrática de dicha institución, tal parece que bajo el contexto político que se vive, la voluntad de una persona puede más que cualquier diagnóstico o que las recomendaciones de los propios involucrados y de especialistas en la materia.

La propuesta de reforma presentada por el Ejecutivo en cuestiones de administración y gobernanza judicial que se expone en el siguiente apartado, lamentablemente, da prueba de ello.

¹⁰ Villa y Caña, Pedro, “Reforma al Poder Judicial busca separar a quien presida la SCJN de encabezar el Consejo de Judicatura: AMLO”, *El Universal*, 13 de diciembre de 2023.

¹¹ Fix-Fierro, Héctor (coord.), *Ocho propuestas para fortalecer al Poder Judicial de la Federación y completar su transformación. Una propuesta académica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018.

IV. ¿EN QUÉ CONSISTE ESE ASPECTO DE LA REFORMA JUDICIAL?

En resumidas cuentas, es posible afirmar que la iniciativa busca replantear por completo la existencia del Consejo de la Judicatura Federal al reemplazarlo por un par de órganos especializados. Así, se distinguen dos ejes principales que articulan la propuesta de reforma:

- 1) Sustituir al actual Consejo de la Judicatura Federal por un *nuevo órgano de administración judicial* con independencia técnica y de gestión, así como separado funcional y orgánicamente de la Suprema Corte, para conocer todo lo relacionado con la administración, vigilancia, carrera judicial y control interno del Poder Judicial a través de decisiones que en ciertos casos podrán ser revisadas por el nuevo órgano disciplinar.
- 2) Formar un Tribunal de Disciplina Judicial con independencia técnica y facultades amplias para recibir denuncias, investigar, sustanciar los procedimientos de responsabilidad administrativa y sancionar a las personas servidoras públicas del Poder Judicial (incluido el Tribunal Electoral) a través de resoluciones definitivas e inatacables.

De forma particular, sobre el nuevo órgano de administración judicial es pertinente resaltar que éste se integrará de manera colegiada por cinco personas, que durarán en su encargo seis años (una designada por el Ejecutivo, otra por el Senado y otras tres por el Pleno de la SCJN). Los requisitos para ocupar dicho cargo exigen una experiencia mínima de diez años en actividades relacionadas con las funciones sustantivas del órgano de administración judicial, y contar con título de licenciatura en derecho, economía, administración, contabilidad o cualquier otro relacionado con las funciones en cuestión. Su presidencia será rotativa, y durará dos años.

En una de las cuestiones más llamativas del nuevo órgano de administración judicial, la propuesta menciona que todo el presupuesto de la judicatura federal, incluida la Suprema Corte, será elaborado por este ente para su remisión al Ejecutivo y posterior inclusión en el Presupuesto de Egresos. En tal sentido, la toma de decisiones administrativas en el

Tribunal Electoral ya no sería a partir de un peculiar modelo que deja en manos de una comisión del CJF (integrada por tres consejeros de este órgano y dos magistrados electorales) su organización y gobernanza, sino que éstas pasarían a formar parte del recién creado órgano de administración judicial.

De igual manera, es importante mencionar que tanto la Escuela Federal de Formación Judicial como el Instituto Federal de Defensoría Pública quedarán dentro de la estructura del órgano de administración judicial.

Ahora bien, respecto al denominado Tribunal de Disciplina Judicial, conviene resaltar que éste se integrará por cinco miembros electos por la ciudadanía conforme al mismo procedimiento y requisitos que exige la reforma para ser ministro de la SCJN, que su encargo durará seis años y que serán sustituidos de manera escalonada. Al igual que el órgano de administración, su presidencia durará dos años (sin reelección para el periodo inmediato posterior), pero su elección corresponderá exclusivamente a quienes lo integren.

Dentro de las facultades de este nuevo Tribunal resalta la posibilidad de requerir información, llamar a comparecer y apercibir al personal del Poder Judicial para sus investigaciones, así como el poder presentar denuncias penales, y también solicitar a la Cámara de Diputados el juicio de procedencia contra los ministros de la SCJN. Además, siguiendo esa línea, se autoriza a que cualquier persona pueda presentar ante el Tribunal de Disciplina Judicial, quejas o denuncias para que éste investigue y, en su caso, sancione la conducta del personal del Poder Judicial Federal.

Cabe mencionar que las sanciones que podría interponer el Tribunal van de la amonestación, suspensión, sanción económica, destitución e inhabilitación. Sin embargo, para el caso de los miembros de la SCJN, no procederá su remoción, a menos que proceda previamente el juicio político.

A continuación, se dividen en dos incisos las propuestas en estudio correspondientes a la iniciativa de reforma judicial del Poder Ejecutivo; el primero, relativo al órgano administrativo, y el segundo, al disciplinario; a su vez, los apartados se subdividen tanto en aquellos posibles aspectos críticos como útiles que se vislumbran.

V. OPINIÓN PONDERADA

Cabe mencionar que el análisis puntual que se presenta en este apartado no resulta exhaustivo, ni mucho menos pretende ser definitorio; antes bien, por el hecho de no estar desarrolladas las particularidades y especificaciones de estos aspectos de la reforma judicial en la legislación secundaria, la ponderación de los siguientes párrafos es más bien de corte enunciativo, y procura mostrar un panorama general respecto a las principales luces y sombras de la propuesta.

1. *Órgano de administración judicial*

A. Posibles aspectos críticos

- No cabe duda que desde hace tiempo ha sido una demanda la separación del CJF de la SCJN, y tanto la academia como distintas organizaciones han llamado la atención al respecto, o al menos han sugerido la necesidad de dividir su presidencia. Sin embargo, el hecho de que la presente iniciativa lo proponga no basta para que esto resulte algo benéfico por sí solo. Al momento en que se postula dicha separación y se crea un nuevo órgano de disciplina judicial, se provoca un completo desequilibrio, que desnaturaliza la relación entre función jurisdiccional y administrativa en el Poder Judicial. Así, la Suprema Corte pierde su carácter de tribunal supremo, y el nuevo órgano de administración judicial no termina de separarse, ya que, bajo este esquema, su correcto funcionamiento dependerá de una adecuada coordinación con el tribunal disciplinar, provocando que la idea de separación entre Consejo y Corte mute más bien hacia un híbrido entre órgano de administración y tribunal de disciplina, por un lado, y Suprema Corte, por el otro. En el fondo, esta propuesta en particular merma las capacidades institucionales de la SCJN al invertir la ecuación, y ahora, en cierta medida, supeditarla a los nuevos órganos. Además, no pasa inadvertido que la propuesta de separación, tal como se plantea, generaría posibles fricciones y divisiones, que

podrían producir división dentro de la institución, y así llegar a debilitarla.

- Pasar de siete asientos a cinco en el órgano de administración judicial sin responder a otra lógica más que la disminución del tamaño de dicha institución resulta irresponsable. Y es que quienes ahora conformen las magistraturas¹² de este nuevo ente no sólo contarán con mayores cargas de trabajo y deberán solventar todas las tareas pendientes que conlleve la desaparición del CJF (que podría implicar una larga y dilatada curva de aprendizaje), sino que ahora la construcción de acuerdos unánimes será más difícil, generando bandos y mayorías endebles, que fácilmente pueden perder legitimidad. Creer que el solo hecho de reducir por reducir conlleva un beneficio inmediato, o acaso la certeza de que algo funcionará mejor, carece de una justificación seria.
- De poco sirve que se intente vender como una virtud que ahora la elaboración de todo el presupuesto para el Poder Judicial de la Federación dejará de ser una potestad tanto del CJF como de la SCJN para aglutinarse en el nuevo órgano de administración judicial (el cual se supone ahora su naturaleza será eminentemente técnica), si al final la redacción de la propuesta de reforma nada dice respecto de la modificación discrecional del Ejecutivo —como ha venido ocurriendo en la práctica—. Si se quiere dotar al nuevo órgano judicial de administración de una verdadera independencia y autonomía, se tiene que confiar en que el presupuesto proyectado no se cambiará en ocasión de coyunturas políticas o de los ánimos de los líderes en turno. La ausencia de mejores prácticas de transparencia, rendición de cuentas y gobernanza judicial develan que la reforma administrativa de la judicatura es incompleta o, en todo caso, contradictoria. Para qué alardear en cambiar la forma en que se integra el presupuesto judicial, si éste dependerá de la voluntad de los otros poderes. Además de todo esto, cabe recordar que la autonomía presupuestal de la Suprema Corte es un factor imprescindible para ejercer su autonomía.

¹² Una cuestión que, aunque semántica, resulta bastante significativa. A las personas que integren el nuevo órgano administrativo judicial se les denomina “magistrados” y “magistradas”, aun cuando sus funciones serán exclusivamente de corte administrativo.

- No deja de resultar paradójico que la Escuela Federal de Formación Judicial y el Instituto Federal de Defensoría Pública queden a cargo del nuevo órgano de administración judicial y no se menciona nada más sobre su fortalecimiento e importancia para todo el sistema de justicia federal. Si lo que se pretende es generar mejores dinámicas en dicha jurisdicción, lo cierto es que las modificaciones deberían también trastocar a tales órganos e ir más allá de las cuestiones meramente administrativas y disciplinarias. El hecho de ahora contar con jueces electos de manera popular no elimina su profesionalización ni la necesidad de contar con mejores defensores para quienes así lo requieran.
- La creación de un nuevo órgano de administración judicial, que a la vez implica otro de disciplina judicial, de manera inevitable, generará una disparidad abismal con los modelos existentes de justicia local. Porque, quizá, ése es uno de los puntos más críticos de toda la reforma propuesta del Ejecutivo, el omitir por completo al federalismo judicial, tal vez pensando que lo que sucede en las entidades de la República en esta materia no tiene mayores implicaciones para la justicia federal.

B. Posibles aspectos útiles

- Tender hacia la especialización en la administración de justicia resulta un acierto. La necesidad de contar con mejores prácticas de gobernanza judicial es a todas luces algo indispensable para la mejor estructuración del sistema. Bajo esa lógica, resulta pertinente contar con personas que tengan una mirada externa y fuera de toda lógica del conflicto de intereses.
- Bajo la lógica de que la Suprema Corte se convierta final y exclusivamente en un tribunal constitucional, cuyas labores dejen de ser administrativas, queda claro que tiene un valor el separar tanto orgánica como funcionalmente al Consejo de la Judicatura de dicha institución. Y no sólo eso, sino que también facilita a quien presida el máximo tribunal, dedicarse por completo a las labores jurisdiccionales y a liderar a sus colegas. No cabe duda de que dependiendo del perfil de quien presida al máximo tribunal, al sepa-

rar sus funciones podrían evitarse intromisiones, seguir órdenes, o incluso amenazas a personas juzgadoras que se encuentren en un nivel inferior. En todo caso, parece que la propuesta de reforma no se enfoca para nada en el fortalecimiento de la Suprema Corte, y esto puede generar un desequilibrio no deseado.

- En ese mismo sentido, resulta peculiar la forma en que el Ejecutivo ha propuesto la integración del nuevo órgano de administración judicial, pues además de seguir una lógica que rompe el monopolio del derecho en los cargos relacionados con la justicia —posibilitando que las personas que lo integren cuenten con una licenciatura que bien puede ser en derecho, pero también en economía, contabilidad, o cualquier otra afín al cargo—, propone que el Poder Judicial siga manteniendo la mayoría de los asientos al nombrar a tres de cinco consejerías. Como emulando exactamente la misma lógica que primaba en la designación del Consejo de la Judicatura, el nuevo órgano de administración judicial sigue manteniendo la balanza a favor de los integrantes de la judicatura. En ese sentido, el presente cambio no resulta tan diferente, y más bien la composición del nuevo órgano judicial dependerá primero de la elección popular de personas juzgadoras para que de entre los ganadores la Suprema Corte pueda elegir.
- Parecería que un acierto de la reforma resulta la eliminación de la comisión *ad hoc* del CJF respecto a la administración del Tribunal Electoral. Y es que con el fin de alinear la estructura orgánica de ese alto tribunal bajo el paraguas del nuevo órgano de administración judicial, así como para fortalecer su eficiencia y transparencias en dichas cuestiones, lo cierto es que la supresión de un modelo tan *sui generis* se torna una opción sugerente para estandarizar prácticas en torno a la jurisdicción electoral. Aunque nada asegure el éxito del presente esquema, y más bien se torna indispensable repensar la estructuración del Tribunal Electoral dentro del Poder Judicial, lo cierto es que a la presente alternativa subyace la inminente necesidad por evitar los desencuentros y desazones que han llevado al límite a la presente integración, generando múltiples crisis en ocasión de su incapacidad para autogobernarse y acordar colegiadamente.

2. Tribunal de disciplina judicial

A. Posibles aspectos críticos

- Preocupa sobre todo la integración de quienes ocupen los cinco puestos para el nuevo órgano de disciplina judicial, ya que al seguir el esquema del voto popular directo no queda nada claro cuáles serán los perfiles de quienes deberán ejercer esa responsabilidad tan importante. Como si la legitimidad democrática de dicho mecanismo de selección fuera suficiente para tal encomienda, parecería que la propuesta de reforma pretende que sus integrantes sean una especie de jueces de jueces, “superjueces” o “metajueces”, cuyas virtudes y cualidades estén por encima de todos los demás miembros del Poder Judicial de la Federación. Al momento en que los requisitos y el procedimiento de selección para llegar al Tribunal de Disciplina Judicial sean los mismos que los exigidos para la Suprema Corte, no sólo se olvida que las facultades y responsabilidades son diferentes, sino que también se sobrepone inadvertidamente a los miembros del sobre cualquier otro.
- Que el carácter inatacable de los fallos de este nuevo órgano especializado en la disciplina judicial se pretenda exponer como una virtud, sin lugar a dudas, resulta contraproducente. La exigencia de que todas las decisiones disciplinarias que impacten a las personas juzgadas deben poder ser revisadas por otro órgano judicial independiente, claramente, no se puede solventar de forma tan sencilla. Si aspira a mantener la facultad de la infalibilidad en sus decisiones, el tribunal de disciplina en materia judicial debe ensanchar los mecanismos para certificar su profesionalismo y autonomía, ya que, de entrada, tanto por la forma en que se integra el mismo como, sobre todo, por las escasas garantías para quienes se vean involucrados en alguno de estos procedimientos, su legitimidad se torna bastante endeble.
- Si se dota de facultades tan amplias sin algún tipo de demarcaciones objetivas y bien regladas a este nuevo órgano de disciplina judicial (que, por cierto, podrían ir desde interponer denuncias penales contra cualquier miembro del Poder Judicial hasta el solicitar a la Cámara de Diputados el juicio de procedencia contra

ministras y ministros de la SCJN), es muy probable que antes que fungir como un verdadero revisor de las actuaciones judiciales se termine pervirtiendo su naturaleza, al no tener límites claros respecto a sus responsabilidades, y se convierta más bien en una especie de fiscalía judicial o tribunal inquisitorio que actué con completa discreción y gozando de plena impunidad.

- Para nada resulta menor la manera tan burda en que la propuesta omite cualquier comentario respecto a la forma en que los miembros del tribunal disciplinar pueden ser removidos o inhabilitados. Considerando que sus integrantes serán electos siguiendo exactamente los mismos criterios y procedimientos que los miembros de la Suprema Corte, la verdad es que resulta una evidente contradicción que a estos magistrados nadie los termine vigilando y se termine creyendo que éstos gozan de un estatus diferenciado y superior dentro de todo el sistema de justicia.
- Por lo visto, la reforma en torno al nuevo órgano disciplinar habla mucho sobre sus tajantes facultades de investigación y sanción, así como de las amplias posibilidades para que cualquier persona pueda accionarlas; sin embargo, nada se menciona respecto a qué tan transparentes y confiables serán los procedimientos de evaluación del personal del Poder Judicial. Como bien se ha escrito, habrá que recordar que

La atribución disciplinaria del CJF es uno de los mecanismos de consolidación de la independencia del PJF. Esta atribución no se agota en la instauración, tramitación y resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, sino que comprende una serie de elementos de carácter normativo, organizacional, políticas públicas, criterios y acciones que conforman un régimen disciplinario que le es propio.¹³

La certeza y la legalidad de las resoluciones de este tribunal deben depender de su publicidad y fundamentación si no se quiere dejar en completa indefensión e incertidumbre al personal judicial.

- Al crear el Tribunal de Disciplina Judicial a nivel federal, al igual que con el órgano de administración, lo cierto es que se genera

¹³ Gutiérrez Salazar, Miguel Ángel, *La facultad disciplinaria del Consejo de la Judicatura Federal en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, p. 147.

un profundo desbalance entre las posibilidades que tiene la ciudadanía para contar con la certeza de que los sistemas de justicia locales cuentan con parámetros uniformes de calidad y de certeza respecto a sus actuaciones. Mientras las propuestas de reforma no impacten también el ámbito de los tribunales estatales será muy poco probable que se alcancen los objetivos políticos trazados.

B. Posibles aspectos útiles

- No cabe duda de que el solo hecho de seccionar al Consejo de la Judicatura para crear un organismo especializado en la disciplina de las personas juzgadoras genera que las capacidades para realizar este tipo de encomiendas se vean fortalecidas. A menor carga de trabajo es probable que se mejoren las facultades disciplinarias en el sistema de justicia. Sin embargo, sin una correcta estructuración respecto a su implementación y financiación, lo cierto es que al llevar la idea a la práctica se desfonda por completo.
- La posibilidad de que toda persona o autoridad pueda interponer quejas o denuncias ante el Tribunal de Disciplina Judicial para investigar las conductas presuntamente ilícitas y sancionar a cualquier servidor público del Poder Judicial, en definitiva, dependerá de la buena estructuración de los recursos tanto materiales como humanos que disponga este nuevo órgano. Aunque se corre el riesgo de terminar convirtiéndose en una especie de fiscalía, lo cierto es que este tipo de procedimientos pueden contribuir a generar mejores espacios de fiscalización ciudadana y rendición de cuentas.

A manera de cierre del presente apartado, se torna pertinente mencionar que el balance de los aspectos en análisis de la reforma judicial propuesta por el Ejecutivo resulta más preocupante que positivo o acaso realista. Esto no sólo por la profunda incertidumbre que generaría un periodo de ajuste respecto a su implementación, sino, y quizá sobre todo, porque no existe plan alguno de implementación, ni mucho menos algún plan respecto a sus proyecciones presupuestales. Estas ideas, que en teoría pueden resultar acaso algo sugerentes, en la práctica, más que impactar la

efectividad en la impartición de justicia, terminarán, triste y lamentablemente, perjudicando de forma directa a las personas justiciables.

VI. CONCLUSIÓN

Hoy más que nunca se torna indispensable hacer mención que desde hace tiempo y desde diversos espacios tanto académicos¹⁴ como de la sociedad civil¹⁵ se ha llamado la atención sobre la necesidad de reformar al Consejo de la Judicatura; omitir ahora en el presente contexto tales propuestas no sólo sería deshonesto, sino también hipócrita. No obstante, y como se podrá deducir al analizar con detenimiento la propuesta de reforma, el simple hecho de proponer una modificación no significa que ésta funcione o que mejore de forma automática el órgano judicial en cuestión.

La articulación de un mejor CJF, antes que sólo transitar por meras ideas retóricamente atractivas, pero desarticuladas y sin algún tipo de visión integral respecto a todo el sistema de justicia, implica una ingeniería meticulosa y una armonización normativa de gran calado, un trabajo de corte técnico y colectivo que contribuya a fortalecer y generar un gobierno judicial más funcional, transparente y eficaz.

Queda claro que el Poder Judicial Federal, en general, y el Consejo de la Judicatura Federal, en específico, distan mucho de ser perfectos. Tales instituciones necesariamente requieren nuevas dinámicas y cambios que los doten de mayor confianza y credibilidad ante la ciudadanía. Sin embargo, queda claro que estas modificaciones no deben ser las que ahora propone la iniciativa de reforma judicial del presidente de la República, no sólo por su inviabilidad política y financiera, sino también por sus profundas incoherencias y visión parcial de todo el sistema de justicia.

¹⁴ Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma al Poder Judicial, México, 2024, pp. 21 y 22.

¹⁵ *Reforma judicial en México. Un análisis desde una perspectiva de corrupción y derechos humanos*, DPL-Fundación para el Debido Proceso y Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano, 7 de diciembre de 2020.

La elección popular de los poderes judiciales en México: breve radiografía del “Plan C”

Javier MARTÍN REYES*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El actual método de designación: ni imparcialidad ni mérito*. III. *El Plan C Judicial: purgar para luego capturar los poderes judiciales*. IV. *A manera de conclusión: la lógica electoral y legislativa del Plan C Judicial*.

I. INTRODUCCIÓN

319

El 5 de febrero de 2024, el presidente Andrés Manuel López Obrador finalmente presentó lo que él mismo denominó el “Plan C”: un ambicioso paquete de iniciativas de reforma a la Constitución y a leyes secundarias que pretende reconfigurar algunos aspectos fundamentales del Estado mexicano. Los cambios propuestos por el titular del Ejecutivo federal son diversos tanto en su profundidad como en sus materias. Propuestas tan nimias como prohibir los vapeadores a nivel constitucional¹ se combinan con transformaciones del mayor calado, como militarizar de lleno a la

* Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigador nacional en el Sistema Nacional de Investigadores. ORCID: 0000-0001-9764-4117. Agradezco a José Fernando González Aceves y a Luis Mauricio Varas Silva por su labor como asistentes de investigación. Tomo como base para esta opinión técnica las ideas que desarrollé, con menor nivel de detalle, en Martín Reyes, Javier, “Plan C: purgar, capturar y obradorizar el Poder Judicial”, *Nexos*, El Juego de la Suprema Corte, 6 de febrero de 2024, disponible en: https://bit.ly/PlanC_Judicial

¹ “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adicionan diversas disposiciones a los artículos 4o. y 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de protección de la salud por el uso de sustancias tóxicas”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457, 5 de febrero de 2024, disponible en: https://bit.ly/PlanC_Salud. Esta iniciativa propone incluir un nuevo párrafo quinto al artículo 4o. constitucional, que establezca que “Para garantizar el derecho de protección a la salud de las personas, queda prohibida la producción, distribución, comercialización y enajenación de cigarrillos electrónicos, vapeadores y demás sistemas o dispositivos electrónicos análogos que señale la ley...”.

Guardia Nacional y hacer permanente la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública;² desaparecer al Instituto Nacional Electoral, a las autoridades electorales locales, así como a las diputaciones y senadurías de representación proporcional;³ borrar del mapa constitucional a organismos como la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).⁴

Por si no fuera suficiente, dentro de este paquete de iniciativas, el presidente López Obrador también incluyó una (nueva)⁵ propuesta de

² “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457, 5 de febrero de 2024, disponible en: https://bit.ly/PlanC_GN. Entre las disposiciones constitucionales que se pretende modificar se encuentran los artículos 13 (“[L]os tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan del Ejército, Fuerza Aérea, Armada y Guardia Nacional”); 16, párrafo último (“En tiempo de paz ningún miembro de la Fuerza Armada permanente, o sea, el Ejército, la Fuerza Aérea, la Armada y la Guardia Nacional, podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna”); 21, párrafos primero (“La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público, a las policías y a la Guardia Nacional, en el ámbito de su competencia, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función”) y décimo segundo (“La Federación cuenta con la Guardia Nacional, fuerza de seguridad pública, profesional, de carácter permanente e integrada por personal de origen militar con formación policial, dependiente de la secretaría del ramo de defensa nacional”); 89, fracciones VI (“Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes... disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y de la Guardia Nacional para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”) y VII (“Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes... Disponer del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, en tareas de apoyo a la seguridad pública, en los términos que señale la ley”), así como 129 (“En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tenga previstas en esta Constitución y las leyes que de ella emanen”).

³ “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457, 5 de febrero de 2024, disponible en: https://bit.ly/PlanC_Electoral.

⁴ “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos, en materia de simplificación orgánica”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457, 5 de febrero de 2024, disponible en: https://bit.ly/PlanC_OCA.

⁵ Anteriormente, el presidente envió una iniciativa de reforma constitucional en materia judicial, que eventualmente fue aprobada. Véase, entre otros, los trabajos de Garza Onofre, Juan Jesús *et al.*, “¿Qué propone la iniciativa de reforma judicial de AMLO y Zaldívar?”, *Nexos*, El Juego de la Suprema Corte, 13 de febrero de 2020, disponible en: https://bit.ly/PlanC_OCA.

reforma constitucional al Poder Judicial, que por simplicidad podríamos denominar el “Plan C Judicial”.⁶ La iniciativa contiene un importante número de cambios, entre los que se encuentran desaparecer el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) y fragmentar sus funciones, que pasarían a un “Tribunal de Disciplina Judicial” con enormes poderes y escasos controles, así como a un “órgano de administración judicial”. Asimismo, propone cambios en la estructura y organización de la Suprema Corte, tales como acortar el periodo de los encargos de ministras y ministros de quince a doce años, reducir el tamaño del Pleno, que pasaría de quince a doce integrantes, así como eliminar el funcionamiento en salas. Hay, además, propuestas que buscan reducir el poder de la Corte, como prohibir la suspensión de normas generales en acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, o bien prohibir que tengan efectos generales las suspensiones o las sentencias dictadas en juicios de amparo en los que se plantee la inconstitucionalidad de normas generales.

Todos estos cambios propuestos son, por supuesto, importantes, pero en toda la iniciativa del Plan C permea una premisa fundamental, que conviene analizar con detenimiento: la supuesta necesidad de realizar una purga de todos los poderes judiciales y de establecer un sistema de voto directo para los titulares de los órganos de la judicatura. De acuerdo con la iniciativa, la elección popular de jueces es necesaria para que “sus integrantes sean responsables de las decisiones que adopten frente a la sociedad” y para que representen “la pluralidad cultural, social e ideológica que conforman la nación”. O, para decirlo, en palabras del propio presidente López Obrador, “jueces, magistrados y ministros del Poder Judicial, en vez de ser propuestos por el Poder Ejecutivo y nombrados por diputados y senadores en los Congresos, serán electos de manera directa por el pueblo, porque sólo el pueblo puede salvar al pueblo”.⁷

ly/3sFY30z, y de Caballero Juárez, José Antonio, *La reforma judicial de 2021. ¿Hacia dónde va la justicia?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021.

⁶ “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457, 5 de febrero de 2024, disponible en: https://bit.ly/PlanC_Judicial_VF. Para facilitar la lectura de este capítulo y salvo indicación en contrario, debe entenderse que todas las referencias a la iniciativa presidencial corresponden a este documento.

⁷ “Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador en la presentación de Iniciativas de reforma a la Constitución”, *Sitio Oficial de Andrés Manuel López Obrador*, 5 de febrero de 2024, disponible en: <https://bit.ly/48I9juQ>.

En este capítulo me concentro, precisamente, en esta dimensión del Plan C Judicial. Más allá de las imprecisiones en el discurso del presidente —es claro, por ejemplo, que jueces y magistrados de circuito actualmente no son nombrados por el Poder Ejecutivo y el Legislativo— las modificaciones propuestas tienen un fin común: purgar primero y luego capturar a todos los poderes judiciales del país, comenzando por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Me concentro, especialmente, en los cambios propuestos en el método de designación de nuestro tribunal constitucional, pues considero que es el blanco central de la iniciativa presidencial, y porque es quizá el mejor ejemplo del retroceso que implicaría la aprobación del Plan C Judicial. Lo que la iniciativa propone, en pocas palabras, es pasar de un (muy) imperfecto proceso de designación, que no necesariamente garantiza la imparcialidad y el mérito de las personas nombradas, a otro que prácticamente aseguraría la captura y la partidización de la judicatura.

II. EL ACTUAL MÉTODO DE DESIGNACIÓN: NI IMPARCIALIDAD NI MÉRITO

322

Para comprender y ponderar las implicaciones del Plan C Judicial, es necesario explicar primero el *statu quo*, esto es, analizar, aunque sea brevemente, el actual método que rige la designación de ministras y ministros de la Suprema Corte. En ese sentido, creo que hay que ser enfáticos: el método establecido en la Constitución, producto de la reforma de 1994, tiene enormes problemas. Como he tenido la oportunidad de argumentar desde hace ya varios años,⁸ se trata de un método de designación que simula un equilibrio entre poderes. Una lectura apresurada del artículo 96 constitucional podría sugerir que el presidente simplemente propone a una terna de personas para el cargo, pues la última palabra la tiene el Senado, que debe realizar la designación por una mayoría calificada de dos terceras partes.

Sucede, sin embargo, que el procedimiento en realidad le da un poder desmedido al presidente de la República, y que, como tantos otros mé-

⁸ Martín Reyes, Javier, “En el juego de la designación de ministros, el presidente siempre gana”, *Nexos*, El Juego de la Suprema Corte, 7 de abril de 2015, disponible en: <https://bit.ly/48ICnCB>.

todos de designación actualmente vigentes, está muy lejos de garantizar la imparcialidad y el mérito de las personas que sean designadas para el cargo.⁹ Veamos, con detalle, la redacción actual del artículo 96 constitucional, que regula el nombramiento de ministras y ministros de la Suprema Corte:

Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

Como puede verse, con el actual método de nombramiento, es falso que la última palabra la tenga siempre el Senado de la República. De hecho, una lectura cuidadosa del artículo 96 de la Constitución revela que el tiempo juega a favor del presidente, pues si el Senado demora más de treinta días en pronunciarse, entonces el titular del Ejecutivo realizará una designación directa. Y, de manera más preocupante, la Constitución establece que si el Senado rechaza una segunda terna, entonces el presidente tiene la facultad constitucional de nombrar unilateralmente a la ministra o ministro de su preferencia.

Se trata, para decirlo pronto, de un método de designación que constitucionaliza el dedazo presidencial, que rompe con el equilibrio de poderes y que abre la puerta a realizar nombramientos abiertamente partidistas. Este es el método de designación que ha permitido la llegada de perfiles

⁹ Véase, por ejemplo, el siguiente trabajo, en el que comparo y contrasto el procedimiento de designación para las y los ministros de la SCJN, las magistraturas del TEPJF, así como las consejerías del INE y de los institutos electorales locales: Martín Reyes, Javier, “Ni imparcialidad ni mérito. Designación de magistraturas del Tribunal Electoral”, en Concha Cantú, Hugo Alejandro y Garza Onofre, Juan Jesús, *Repensar el Tribunal Electoral. Propuestas para su reforma*, México, TEPJF, 2022.

no idóneos para el cargo, desde Eduardo Medina Mora hasta Lenia Batres Guadarrama.

Si la cuestión es si resultaría conveniente un cambio en el método de nombramiento de ministras y ministros de la Suprema Corte, entonces la respuesta es clara: por supuesto que sí. Es necesario, en términos generales, un nuevo procedimiento de designación que garantice de mejor forma tanto la competencia técnica como la independencia política de quienes integran al tribunal constitucional del Estado mexicano. Éste debería ser el objetivo de una eventual reforma y el punto de partida para discutir cuál es la mejor forma de lograrlo.

Desafortunadamente, el Plan C del presidente López Obrador parte de premisas diferentes y apunta en la dirección opuesta. Como se verá en el siguiente apartado, la iniciativa presidencial no busca incrementar la competencia y la independencia de quienes integran el más alto tribunal del país. Sus objetivos son otros: purgar primero y luego capturar a la Suprema Corte, así como al resto de los órganos judiciales del país.

III. EL PLAN C JUDICIAL: PURGAR PARA LUEGO CAPTURAR LOS PODERES JUDICIALES

324

Lo primero que habría que decir del Plan C Judicial es que se trata de una iniciativa que va mucho más allá de la Suprema Corte. La propuesta presidencial no sólo contempla la elección directa de ministras y ministros, sino también de las personas titulares de los juzgados de distrito, los tribunales colegiados de circuito, las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) e, incluso, los tribunales y juzgados de las entidades federativas. En caso de ser aprobada, la iniciativa de López Obrador significaría la transformación más profunda de la forma en que se elige a los principales cargos de prácticamente todos los poderes judiciales del país.

A continuación, me concentro en el análisis del método de elección propuesto para la mayor parte del Poder Judicial de la Federación por cuestiones de espacio y, sobre todo, porque el método propuesto para elegir a las magistraturas del TEPJF¹⁰ es prácticamente el mismo y, en

¹⁰ En el caso de las magistraturas de la Sala Superior y de las salas regionales del TEPJF, la iniciativa presidencial propone reformar el artículo 99 de la Constitución, de tal forma

el caso de las y los juzgadores locales, la iniciativa presidencial remite

que establezca lo siguiente: “Las personas magistradas electorales que integren la Sala Superior serán elegidas el primer domingo de junio del año que corresponda mediante voto directo y secreto de la ciudadanía a nivel nacional, conforme al siguiente procedimiento:

I. El Senado de la República emitirá la convocatoria para la integración del listado de candidaturas el día que se instale el primer periodo de sesiones ordinarias del año anterior al de la elección que corresponda, el cual contendrá las etapas completas del procedimiento, sus fechas y plazos improrrogables;

II. El Poder Ejecutivo postulará de manera paritaria por conducto de la persona titular de la Presidencia de la República hasta diez personas aspirantes; el Poder Legislativo postulará hasta cinco personas por cada Cámara mediante votación calificada de dos tercios de sus integrantes presentes, y el Poder Judicial de la Federación, por conducto del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, postulará hasta diez personas por mayoría de seis votos;

III. El Senado de la República recibirá las postulaciones, verificará que las candidaturas propuestas cumplan los requisitos de elegibilidad establecidos en esta Constitución y en las leyes, y remitirá el listado al Instituto Nacional de Elecciones y Consultas antes de que concluya el año anterior al de la elección que corresponda, a efectos de que organice el proceso electivo. Los Poderes de la Unión que no remitan sus postulaciones al término del plazo previsto en la convocatoria respectiva no podrán hacerlo posteriormente, y

IV. El Instituto Nacional de Elecciones y Consultas efectuará los cómputos de la elección y los comunicará al Senado de la República, que de inmediato realizará y publicará la suma, y enviará los resultados a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual resolverá las impugnaciones, calificará el proceso y declarará sus resultados antes de que el Senado de la República instale el primer periodo ordinario de sesiones del año de la elección que corresponda, fecha en que las personas aspirantes electas tomarán protesta de su encargo ante dicho órgano legislativo.

Las personas magistradas electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezcan esta Constitución, los cuales no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministra o Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, además, distinguirse por su probidad; durarán en su encargo seis años improrrogables. Las renunciadas, ausencias y licencias de personas magistradas electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Las personas magistradas electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los indicados en el párrafo anterior. Serán elegidas popularmente mediante voto directo y secreto por regiones en los términos y modalidades que determine la legislación única en materia electoral, conforme al procedimiento aplicable para las magistraturas de Sala Superior, y durarán en su encargo seis años improrrogables.

En caso de defunción, renuncia o ausencia definitiva de alguna persona magistrada de Sala Superior o sala regional, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de seis de sus integrantes, someterá una terna a consideración del Senado de la República, la cual elegirá por el voto de la mayoría de sus integrantes presentes a una persona interina para cubrir la vacante hasta el día que tome protesta la persona servidora pública electa en la próxima elección ordinaria del año que corresponda. Las personas propuestas en la terna deberán cumplir los requisitos de elegibilidad aplicables para Magistrada o Magistrado de Sala Superior o sala regional, según corresponda”.

a “las bases que establece esta Constitución para el Poder Judicial de la Federación”.¹¹

Veamos, por tanto, la propuesta de López Obrador para la elección de las y los integrantes de la Suprema Corte. En ese sentido, el Plan C Judicial propone la siguiente redacción para el artículo 96 de la Constitución:

Las y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las Magistradas y los Magistrados de Circuito, las Juezas y los Jueces de Distrito y las Magistradas y Magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial serán elegidos de manera directa y secreta por la ciudadanía el primer domingo de junio en las elecciones ordinarias del año que corresponda, conforme a las bases siguientes:

I. Para el caso de Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la elección se realizará a nivel nacional observando el siguiente procedimiento:

a) El Senado de la República emitirá la convocatoria para la integración del listado de candidaturas el día que se instale el primer periodo de sesiones ordinarias del año anterior al de la elección que corresponda, el cual contendrá las etapas completas del procedimiento, sus fechas y plazos improrrogables;

b) El Poder Ejecutivo postulará de manera paritaria por conducto de la persona titular de la Presidencia de la República hasta diez personas

¹¹ La iniciativa presidencial propone reformar el artículo 116 de la Constitución, de tal suerte que establezca, en la parte que interesa, lo siguiente: “La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para su elección por voto directo y secreto de la ciudadanía; la creación de un Tribunal de Disciplina Judicial y de un órgano de administración judicial con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, conforme a las bases establecidas en esta Constitución para el Poder Judicial de la Federación; así como del ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la elección.

Las propuestas de candidaturas y la elección de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales se realizarán conforme a las bases que establece esta Constitución para el Poder Judicial de la Federación y en los términos y modalidades que establezcan las Constituciones locales respectivas, garantizando mecanismos transparentes y paritarios de elección. Las candidaturas se harán preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica”.

aspirantes; el Poder Legislativo postulará hasta cinco personas por cada Cámara mediante votación calificada de dos tercios de sus integrantes presentes, y el Poder Judicial de la Federación, por conducto del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, postulará hasta diez personas por mayoría de seis votos;

c) El Senado de la República recibirá las postulaciones, verificará que las candidaturas propuestas cumplan los requisitos de elegibilidad establecidos en esta Constitución y en las leyes, y remitirá el listado al Instituto Nacional de Elecciones y Consultas antes de que concluya el año anterior al de la elección que corresponda, a efectos de que organice el proceso electivo. Los Poderes de la Unión que no remitan sus postulaciones al término del plazo previsto en la convocatoria respectiva no podrán hacerlo posteriormente, y

d) El Instituto Nacional de Elecciones y Consultas efectuará los cómputos de la elección y los comunicará al Senado de la República, que de inmediato realizará y publicará la suma, y enviará los resultados a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual resolverá las impugnaciones, calificará el proceso y declarará sus resultados antes de que el Senado de la República instale el primer periodo ordinario de sesiones del año de la elección que corresponda, fecha en que las personas aspirantes electas tomarán protesta de su encargo ante dicho órgano legislativo.

II. Para el caso de Magistradas y Magistrados de Circuito, así como Juezas y Jueces de Distrito, la elección se realizará por circuito judicial bajo las modalidades que señale la legislación electoral y conforme al procedimiento establecido en la fracción anterior. Cada uno de los Poderes de la Unión postulará hasta dos personas de manera paritaria para cada cargo: el Poder Ejecutivo lo hará por conducto de su titular; el Poder Legislativo postulará una persona por cada Cámara mediante votación de dos terceras partes de sus integrantes presentes, y el Poder Judicial de la Federación, por conducto del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con mayoría de seis votos.

Para la emisión de la convocatoria, el órgano de administración judicial remitirá al Senado de la República un listado que señale el número de vacantes a cubrir, la materia y el circuito judicial respectivo.

Las Magistradas y Magistrados de Circuito, así como las Juezas y Jueces de Distrito, durarán en su encargo nueve años y podrán participar para ser reelectos cada vez que concluya su periodo.

Los Poderes de la Unión procurarán que sus postulaciones recaigan en personas hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la procuración o impartición de justicia, o bien, que se hayan distinguido

por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Durante el lapso legal de campaña, las personas candidatas a Ministra o Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrada o Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Magistrada o Magistrado del Tribunal de Disciplina Judicial, tendrán derecho de acceso a radio y televisión de manera igualitaria, conforme a la distribución del tiempo que determine el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas. Podrán, además, participar en foros de debate organizados por el propio Instituto dentro de los tiempos oficiales o en aquéllos brindados gratuitamente por algún medio de comunicación bajo el principio de equidad.

Para todos los cargos de elección dentro del Poder Judicial de la Federación estará prohibido el financiamiento público o privado de sus campañas, así como la contratación por sí o por interpósita persona de espacios en radio y televisión para promocionar candidatas y candidatos. Los partidos políticos no podrán realizar actos de proselitismo a favor o en contra de candidatura alguna.

La ley establecerá la forma y duración de las campañas para los cargos de mando del Poder Judicial de la Federación. En ningún caso habrá etapa de precampaña.

El esquema propuesto para elegir por voto popular a ministras y ministros de la Suprema Corte tiene una primera característica, que hay que destacar: el control de los órganos políticos en diferentes etapas del proceso. Así, por ejemplo, el Senado jugaría un papel fundamental y sería el encargado de emitir la convocatoria para las elecciones, determinar si las candidaturas cumplen con los requisitos de elegibilidad, así como hacer la “suma” de los cómputos de las elecciones. Se trata, en ese sentido, de una propuesta que representaría un retroceso histórico desde la perspectiva de la evolución del sistema electoral, pues implicaría otorgar a autoridades políticas funciones que, por fortuna, en la actualidad realizan órganos autónomos para otro tipo de elecciones.

En segundo lugar, vale la pena destacar que el Plan C Judicial propone un modelo por demás cerrado y restrictivo para la postulación de las candidaturas para la Suprema Corte y demás cargos electivos del Poder Judicial Federal. De acuerdo con la iniciativa presidencial, el titular del Poder Ejecutivo federal podría postular hasta diez candidaturas; el Poder Legislativo, hasta otras diez (cinco la Cámara de Diputados y cinco el Senado de la República), y el Judicial, a través de la Suprema Corte, un

igual número. Como puede verse, estamos frente a una iniciativa de reforma que permitiría que fueran los poderes —y no la ciudadanía— los que decidan finalmente quién puede aspirar o no a un cargo judicial. Es falso, por tanto, que el Plan C busque que en el Poder Judicial Federal esté representada “la pluralidad cultural, social e ideológica que conforman la nación”. Lo que en realidad quiere la iniciativa presidencial es que a la Suprema Corte y al resto de los órganos jurisdiccionales sólo puedan acceder quienes cuenten con el respaldo de las mayorías partidistas del momento.

En tercer lugar, me interesa enfatizar que la iniciativa tiene la pretensión explícita de realizar una auténtica purga de quienes hoy desempeñan los principales cargos judiciales del país. Esta purga está contemplada en los artículos segundo, cuarto¹² y octavo¹³ transitorios del decreto propuesto. De nuevo, por cuestiones de espacio, así como por la similitud que guardan las propuestas, me concentro exclusivamente en la forma en que la iniciativa presidencial propone destituir a quienes actualmente forman parte del grueso de los órganos del Poder Judicial de la Federación. En ese sentido, el artículo segundo transitorio de decreto propuesto establece lo siguiente:

Las Ministras y Ministros [*sic*] la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las Magistradas y Magistrados de Circuito, las Juezas y Jueces de Distrito, las Magistradas y Magistrados de la Sala Superior y salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y las Consejeras y Consejeros de la Judicatura Federal que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto, concluirán su encargo en la fecha que tomen protesta las personas servidoras públicas que emanen de la elección extraordinaria que se celebre, conforme a las disposiciones transitorias aplicables del presente Decreto.

¹² El artículo cuarto transitorio propuesto por el presidente López Obrador pretende regular, en la parte que más interesa, la destitución de las y los actuales magistrados de las salas del TEPJF: “Las Magistradas y Magistrados de la Sala Superior y salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto, concluirán su encargo cuando tomen protesta las personas servidoras públicas que emanen de la elección extraordinaria que se celebre para tal efecto conforme al artículo Segundo transitorio del presente Decreto”.

¹³ La propuesta incluye un artículo octavo transitorio en los siguientes términos: “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas tendrán un plazo de ciento ochenta días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que correspondan para dar cumplimiento al mismo. Entre tanto, se aplicarán en lo conducente de manera directa las disposiciones constitucionales en la materia”.

El Senado de la República, por única ocasión, tendrá un plazo de treinta días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto para emitir la convocatoria para integrar el listado de las personas aspirantes que participen en la elección extraordinaria para renovar los cargos de mando del Poder Judicial de la Federación señalados en el párrafo anterior. Los Poderes de la Unión postularán al número de personas aspirantes a los que tengan derecho, en los términos previstos en los artículos 96, 99 y 100 de este Decreto, y verificará que las postulaciones cumplan los requisitos de elegibilidad aplicables a cada cargo. Una vez que el Pleno del Senado apruebe el dictamen de elegibilidad correspondiente por mayoría simple de votos de sus integrantes presentes, remitirá los listados respectivos al organismo público electoral a que se refiere el Apartado A de la fracción V del párrafo tercero del artículo 41 constitucional, el cual deberá organizar, convocar y realizar el proceso electivo extraordinario en un plazo no mayor a un año contado a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Decreto.

Una vez concluida la jornada electoral, el organismo público electoral efectuará los cómputos de la elección y los comunicará al Senado de la República, que de inmediato realizará y publicará la suma, y enviará los resultados a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual resolverá las impugnaciones, calificará el proceso y declarará sus resultados. Las personas servidoras públicas electas tomarán protesta de su encargo ante el Senado de la República.

Como puede verse, la iniciativa presidencial propone que en un plazo no mayor a un año se realicen elecciones extraordinarias, de tal forma que cesen en sus funciones todas las y los ministros, magistrados de circuito, jueces de distrito y magistrados electorales que actualmente están en funciones. En este aspecto, la lógica electoral es por demás clara. Si consideramos que Morena y sus aliados son, por mucho, la coalición con mayor fuerza electoral en la actualidad, amén de que controlan y es altamente probable que sigan controlando tanto al Ejecutivo como al Legislativo, no es difícil ver cómo, en menos de dos años, el obradorismo podría controlar a prácticamente a todos los poderes judiciales del país.

IV. A MANERA DE CONCLUSIÓN: LA LÓGICA ELECTORAL Y LEGISLATIVA DEL PLAN C JUDICIAL

El balance del Plan C Judicial es, como puede verse, claramente negativo. Se trata de una reforma profundamente regresiva, que más allá de la re-

tórica del presidente López Obrador —especialmente, el supuesto intento por poner fin a las “reformas neoliberales”—, simple y sencillamente busca el desmantelamiento y la captura de los poderes judiciales, comenzando por la Suprema Corte. Se trata, además, de una reforma con una viabilidad política prácticamente nula en el corto plazo. Sería muy difícil pensar que, en medio de las campañas electorales, la oposición le podría dar al oficialismo una reforma para desmantelar y partidizar a todos los poderes judiciales del país.

Sin embargo, lo anterior no implica que este ambicioso conjunto de iniciativas sea irrelevante en lo inmediato. Aunque su aprobación es poco probable antes de las elecciones de este año, las iniciativas persiguen lógicas claramente electorales y legislativas tanto en el corto como en el mediano plazo.

Con el Plan C, el presidente López Obrador busca imponer, en el corto plazo, su agenda para las campañas presidenciales. Dicho de otra manera: el titular del Ejecutivo Federal busca que, en el ocaso de su presidencia, se hable de los cambios constitucionales que él quiere, en los términos que él quiere, en el momento que él quiere. Se trata, en suma, de debilitar a las elecciones como mecanismo de rendición de cuentas y evaluación de alternativas. En vez de ponderar los logros y fracasos de su gobierno, el presidente pretende que se discutan las reformas que no quiso proponer o no pudo aprobar en su sexenio. En vez de evaluar la trayectoria y propuestas de Claudia Sheinbaum, Xóchitl Gálvez o Jorge Álvarez Máynez, el presidente pretende que la discusión pública gire en torno a su agenda, sus prioridades y sus propuestas.

En el mediano plazo, el presidente López Obrador pretende moldear la agenda parlamentaria de la próxima legislatura. Aquí, también, el todavía titular del Ejecutivo federal no ha ocultado sus deseos. Si el Plan C no es aprobado antes de las elecciones del 2 de junio, entonces, durante su periodo de *lame duck* (político de salida), el presidente de la República buscará que el nuevo Congreso de la Unión apruebe sus reformas. Si Morena y sus aliados obtienen la mayoría calificada tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República —algo poco probable—, el presidente podría establecer cambios en la Constitución, que terminarían por cambiarle el rostro al Estado mexicano. Esa sería, como ha dicho el propio López Obrador, la forma en que la Cuarta Transformación podría tornarse “irreversible”.

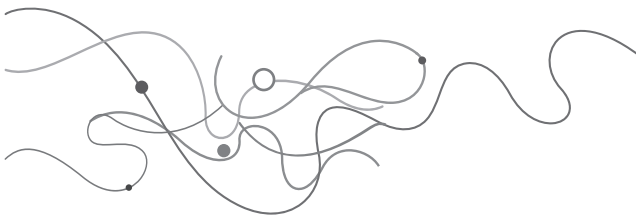
Pero incluso en el escenario más probable —esto es, que el obradorismo triunfe en las elecciones, pero no alcance el control de las dos terceras partes de ambas cámaras— el Plan C seguiría siendo relevante. Nada asegura que, una vez pasada la elección, toda la oposición partidista (PRI-PAN-PRD-MC) se mantendrá unificada en su rechazo a las reformas constitucionales de López Obrador. De hecho, parte de la oposición ya ha dicho, desde ahora, que podría coincidir en algunos puntos con el presidente López Obrador.¹⁴ Y, en el caso de la reforma judicial, quizá algunos sectores de la oposición estén dispuestos a aprobar ciertos aspectos del Plan C Judicial, o bien otras iniciativas distintas que compartan la lógica de la captura partidista de la judicatura.

Bajo este mirador, quizá la presentación del Plan C, en general, y de la iniciativa de reforma judicial, en particular, sea una extraordinaria oportunidad para reivindicar algunas de las premisas fundamentales de la democracia constitucional: la necesidad de controlar al poder e impedir su concentración excesiva, el papel del Poder Judicial como contrapeso y la función contramayoritaria de la judicatura. Ojalá que esta opinión técnica contribuya, en la medida de lo posible, a este objetivo.

¹⁴ “Apoyo de la oposición a reforma de pensiones es «desesperación electoral»: AMLO”, *Forbes*, 1o. de febrero de 2024, disponible en: <https://bit.ly/4c3op13>.

doce.

Protección a la salud por sustancias tóxicas





La tutela del derecho humano a la salud y la política prohibicionista en materia de salud.

Iniciativa del Ejecutivo con proyecto de decreto,
por el que se adicionan diversas disposiciones a los artículos
4o. y 5o. de la Constitución Política de los Estados
Unidos Mexicanos, en materia de protección de la salud
por el uso de sustancias tóxicas

Fernando CANO VALLE*
Daniel MÁRQUEZ GÓMEZ**

335

SUMARIO: I. *Preámbulo*. II. *Planteamiento del problema: el contenido de la iniciativa*. III. *Déficit de la iniciativa: el paternalismo proteccionista, la participación ciudadana, la ciencia e industria, y la participación social*. IV. *Argumentos específicos en torno al uso de vapeadores*. V. *El tema del fentanilo*. VI. *La ignorancia del “derecho al libre desarrollo de la personalidad”*. VII. *Colofón*.

I. PREÁMBULO

La dependencia a las drogas es una enfermedad compleja que involucra aspectos sociales, culturales y económicos, así como alteraciones biológicas, cerebrales, neurológicas y, a menudo, de carácter psiquiátrico. Esta condición requiere un enfoque integral, que incluye tratamiento farma-

* Investigador titular “C” de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID: 0000-0002-7982-7734.

** Investigador titular “B” de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID: 0000-0001-7557-4525.

Los autores agradecen a la licenciada Diana Laura Pérez Martínez, integrante en la línea Derecho y Medicina IJJ, UNAM, su colaboración.

cológico y psicosocial, ya que los casos crónicos suelen presentar recaídas a pesar de periodos de remisión. Aunque no todas las sustancias psicoactivas son tóxicas, su impacto en la salud pública es significativo y requiere atención especializada una vez que son sustancias psicoactivas

Las drogas tienen propiedades reforzadoras que dependen de su capacidad para incrementar la dopamina en las estructuras cerebrales, lo cual puede afectar los procesos de memoria y aprendizaje, especialmente en el hipocampo. Por ejemplo, la nicotina, presente en el tabaco, actúa como un potente reforzador positivo de la conducta de fumar, estimulando receptores específicos en el cerebro.

La exposición al humo del tabaco está asociada con numerosas enfermedades graves, lo que resalta la importancia de medidas de prevención y tratamiento accesibles. Sin embargo, la falta de enfoque en la reducción de daños y la comorbilidad en las políticas públicas limita la efectividad de los programas de salud.

El consumo de sustancias adictivas está influenciado por los significados que los individuos les atribuyen, especialmente en los adolescentes, cuyos cerebros aún están en desarrollo.

Las iniciativas de prevención históricamente se han centrado en la información sobre los riesgos, pero su efectividad ha sido cuestionada. Es necesario un enfoque más amplio que incluya mayor orientación y comprensión de los factores subyacentes al consumo.

Además, es crucial que los procesos legislativos consideren evidencia científica y técnica al regular el uso de sustancias adictivas, ya que los productos legislativos deben justificar su validez ante la sociedad. Es importante entender que las drogas de diseño, producidas en laboratorios clandestinos, presentan riesgos agudos y crónicos similares a las drogas tradicionales, lo que subraya la necesidad de una respuesta integral y basada en la evidencia para abordar el problema de las adicciones.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA: EL CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La publicación de dos iniciativas en la *Gaceta Parlamentaria* el 5 de febrero de 2024 ha generado debate. La primera, propuesta por el Ejecutivo federal, busca enmendar el artículo 4o. de la Constitución para garantizar

atención médica integral, universal y gratuita, mientras que la segunda adiciona disposiciones para prohibir la producción y distribución de cigarrillos electrónicos, vapeadores y otras sustancias tóxicas. Esto ha generado una paradoja, ya que si bien una iniciativa amplía el acceso a la salud, la otra restringe la producción y distribución de ciertos productos químicos necesarios para ésta. Además, se critica la falta de imaginación estatal al abordar estos problemas con prohibiciones en lugar de medidas de control sanitario, lo que podría beneficiar a los cárteles del narcotráfico y no resolver realmente los problemas de salud pública asociados.

La exposición de motivos de ambas iniciativas resaltan la importancia del derecho a la protección de la salud, especialmente en lo relacionado con el uso de cigarrillos electrónicos y sustancias tóxicas, como el fentanilo. Se argumenta sobre los riesgos para la salud asociados con estos productos, respaldados por datos de estudios y análisis. Sin embargo, se cuestiona la efectividad de abordar estos problemas mediante la prohibición, en un momento en que hay un debate global sobre la necesidad de reconsiderar enfoques restrictivos hacia las drogas y explorar alternativas basadas en el control sanitario, similar al enfoque utilizado para regular el alcohol, lo que también pone en evidencia el uso político del lenguaje de los derechos.

Salvando la pobreza e inconexión argumentativa de la iniciativa, un tema inicial sería el uso del discurso de los derechos humanos, en particular del derecho a la protección de la salud, la niñez y el medio ambiente, para impulsar medidas prohibicionistas o restrictivas, lo que muestra un uso perverso de esos derechos.

También, con los datos asociados a la iniciativa, se podrán realizar tres críticas de base: a) la falta de imaginación estatal, al pretender resolver el problema de incorporación de ciertos materiales peligrosos o tóxicos en los vapeadores con su prohibición, en lugar de resolverlo con medidas de control sanitario en su fabricación; b) resolver el problema en torno al uso de sustancias tóxicas y otras sustancias tóxicas, como el fentanilo, con la prohibición. Lo anterior sólo beneficia a los cárteles del narcotráfico, y c) transformar los problemas de seguridad públicas en problemas de salud, pretendido que el problema de salud que involucran ambos procesos, el de vapear y el uso de sustancias tóxicas, se resuelve con su prohibición.

III. DÉFICIT DE LA INICIATIVA: EL PATERNALISMO PROTECCIONISTA, LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, LA CIENCIA E INDUSTRIA, Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

La historia de la prohibición y restricción de sustancias químicas se remonta a eventos internacionales, como la Comisión del Opio de Shanghai en 1909 y la Primera Conferencia sobre Opio de La Haya en 1912, seguidos por tratados como la Convención Única de 1961 y la Convención de Viena contra el Tráfico Ilícito de 1988. En Estados Unidos, este esquema se consolidó durante el gobierno de Richard Nixon, quien declaró una “guerra contra las drogas” en 1970, promulgando el Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control Act y estableciendo agencias como la DEA y la FDA para combatir el abuso de sustancias. Sin embargo, en México, el Poder Judicial ha expresado un “rechazo radical” al paternalismo estatal, como se evidencia en varios casos de amparos entre 2015 y 2019.

Las iniciativas presentadas por el Ejecutivo federal el 5 de febrero de 2024 carecen de un enfoque democrático, ya que parecen surgir más como respuesta a presiones externas y agendas electorales que como una genuina respuesta a las necesidades de la población. Esto se refleja en la ausencia de participación de sectores relevantes, como la comunidad científica especializada en química y medicina, en la elaboración de las reformas propuestas. A pesar de la importancia de temas como el acceso a la salud y la protección contra sustancias tóxicas, se evidencia una falta de consulta pública y participación ciudadana en el proceso de elaboración de estas iniciativas.

Por otro lado, en el contexto de los derechos humanos y la participación ciudadana, es fundamental destacar el papel que juegan los usuarios y la comunidad en la protección de la salud. La legislación vigente establece claramente el derecho de la comunidad a participar en el cuidado de su salud, así como el derecho de los usuarios a recibir información adecuada y a reportar incidentes relacionados con la salud pública. Este enfoque subraya la importancia de una participación activa de la ciudadanía en los asuntos que les conciernen, en línea con el derecho humano a la protección de la salud y la promoción de una sociedad más informada y comprometida con su bienestar colectivo.

Además, es crucial reconocer que la falta de participación democrática en la elaboración de estas reformas constitucionales puede socavar la legi-

timidad de las mismas reformas y minar la confianza en las instituciones gubernamentales. La ausencia de un proceso transparente y participativo podría alimentar la percepción de que estas iniciativas están más orientadas a servir a intereses particulares o políticos que a abordar eficazmente los problemas de salud y seguridad pública que enfrenta el país. Esto podría generar un ambiente de descontento y desconfianza entre la población, lo que a su vez podría dificultar la implementación efectiva de las medidas propuestas.

En este sentido, resulta fundamental promover mecanismos de participación ciudadana más robustos y transparentes en la formulación de políticas de salud y seguridad pública. La consulta pública y el diálogo abierto con expertos y representantes de la sociedad civil son herramientas esenciales para garantizar que las políticas adoptadas reflejen verdaderamente las necesidades y preocupaciones de la población. Además, una mayor inclusión de actores clave, como científicos, académicos y representantes de comunidades afectadas, puede enriquecer el proceso de toma de decisiones y contribuir a la adopción de medidas más efectivas y equitativas para abordar los desafíos relacionados con la salud pública y el control de sustancias tóxicas. En última instancia, fomentar una cultura de participación y colaboración en la formulación de políticas es fundamental para fortalecer la democracia y promover el bienestar y la seguridad de todos los ciudadanos.

IV. ARGUMENTOS ESPECÍFICOS EN TORNO AL USO DE VAPEADORES

El debate en torno a los cigarrillos electrónicos continúa siendo controvertido, con diversas organizaciones y expertos expresando puntos de vista divergentes sobre la seguridad y los efectos de aquéllos para la salud. Mientras que la American Cancer Society y la Organización Mundial de la Salud advierten sobre los riesgos potenciales asociados con el vapeo, señalando la presencia de nicotina y otras sustancias tóxicas en los aerosoles, otros, como Clive Bates, cuestionan la validez de ciertas afirmaciones, y enfatizan en los posibles beneficios de reducción de daños. Además, estudios realizados por instituciones como la National Academies of Science Engineering and Mathematics y el Royal College of Physicians sugieren

que los cigarrillos electrónicos pueden ser significativamente menos dañinos que los cigarrillos tradicionales, aunque se requieren más investigaciones para una evaluación completa de los riesgos asociados.

Ante esta falta de consenso, se destaca la importancia de adoptar una postura prudente en la regulación de los cigarrillos electrónicos, considerando tanto los posibles riesgos como los beneficios potenciales para la salud pública. Las recomendaciones de la OMS apuntan hacia la implementación de regulaciones estrictas que limiten el acceso a estos productos, especialmente entre los jóvenes, al tiempo que se exploran estrategias para la cesación tabáquica. Sin embargo, se advierte contra medidas prohibicionistas, que podrían tener efectos contraproducentes, como sugieren algunos expertos, quienes abogan por enfoques más equilibrados que fomenten la reducción de daños y la protección de la salud pública.

V. EL TEMA DEL FENTANILO

El fentanilo, clasificado como un analgésico y anestésico, es reconocido por su efectividad en el tratamiento del dolor, y se encuentra incluido en la Lista Modelo de Medicinas Esenciales de la Organización Mundial de la Salud. El dolor, definido por la Real Academia Española y la International Association for Study of Pain, como una experiencia sensorial y emocional desagradable, constituye una experiencia subjetiva influenciada por diversos factores biológicos, psicológicos y sociales. Es en la búsqueda de alivio para este dolor que surgieron compuestos como la heroína y el fentanilo, aunque estos últimos presentan riesgos significativos de adicción.

El fentanilo, aproximadamente cien veces más potente que la morfina, se utiliza para tratar diversos tipos de dolor, y su uso clínico está respaldado por su seguridad y eficacia en pacientes hemodinámicamente estables. Sin embargo, existe una forma ilícita de fentanilo que se mezcla con otras drogas, como heroína y cocaína, lo que aumenta considerablemente el riesgo de sobredosis y adicción. A pesar de la regulación existente en México sobre el fentanilo y otras sustancias estupefacientes, se plantea la necesidad de considerar medidas adicionales para abordar el problema de manera integral.

La adicción al fentanilo y su papel en la epidemia de muertes por sobredosis, especialmente en Estados Unidos, ha llevado a un llamado a la acción para combatir este flagelo de manera más efectiva. Sin embargo, la prohibición total del fentanilo puede no ser la solución adecuada, ya que el fentanilo farmacéutico sigue siendo fundamental para el tratamiento del dolor en entornos clínicos controlados. En cambio, se sugieren alternativas como el uso de naloxona para revertir sobredosis, la implementación de leyes del buen samaritano para proteger a quienes brindan ayuda a personas con adicción, y la creación de clínicas especializadas supervisadas por el Estado para tratar la adicción a sustancias derivadas del opio. Estas medidas, junto con un enfoque equilibrado en la regulación del fentanilo, podrían contribuir a abordar de manera más efectiva el problema de la adicción y las sobredosis relacionadas con esta sustancia.

VI. LA IGNORANCIA DEL “DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD”

341

Un último tema abordado se relaciona con los argumentos presentados en los amparos mencionados anteriormente, donde se destacó la existencia del “derecho al libre desarrollo de la personalidad” como un espacio residual de libertad no cubierto por otras libertades públicas, concepto respaldado por el Tribunal Constitucional alemán en el caso *Elfes*. Se subrayó que, en el ordenamiento mexicano, este derecho fundamental se deriva del derecho a la dignidad, y tiene tanto una dimensión externa como interna: la primera ampara la libertad de acción para realizar actividades necesarias para el desarrollo personal, mientras que la segunda protege la esfera de privacidad del individuo contra intromisiones externas que limitan su autonomía. Carlos Bernal Pulido, cuya doctrina se citó en la sentencia, argumenta que el derecho al libre desarrollo de la personalidad abarca aspectos no regulados por otras libertades constitucionales, como la elección del estado civil, la opción sexual, la apariencia, la educación, y las decisiones médicas. Esto pone de manifiesto que los autores de la iniciativa ignoraron estos argumentos al promover una política legislativa prohibicionista sobre los vapeadores y el fentanilo, dejando de lado un aspecto crucial del debate jurídico y constitucional.

ANÁLISIS TÉCNICO DE LAS 20 INICIATIVAS DE REFORMAS...

VII. COLOFÓN

En México y el mundo existe una vasta problemática social y sanitaria como consecuencia del uso y abuso de sustancias psicoactivas, algunas de origen natural y otras obtenidas a través de síntesis químicas, que por sus acciones de excitación, relajación o distorsión de la realidad inducen su consumo, y el exceso de su empleo conduce a la dependencia de las personas a esos efectos, y por consecuencia a inexorables daños morfológicos y funcionales, verdadera enfermedad con explicaciones científicas biomoleculares, que los disminuye en su integridad física, psicológica y social.

Aun cuando existe una enorme magnitud de conocimiento y estadísticas, producto de investigaciones efectuadas con el método científico, y avaladas por instituciones especializadas en temas específicos, dicha información puede o no ser ponderada por los órganos legislativos en la generación de las leyes.

Las iniciativas de prevención que se enfocan en los adolescentes y en los programas de educación sobre el alcohol tienen uno o más objetivos: aumentar el conocimiento sobre el problema de la adicción al alcohol entre los adolescentes, que durante la década de 1960 y hasta principios de la década de 1970 se enfocaron principalmente en la provisión de conocimiento sobre el uso del alcohol y los riesgos asociados. Las intervenciones escolares populares durante las décadas de 1970 y 1980 se basaban exclusivamente en enfoques informativos, y a menudo también enseñaban a los estudiantes sobre los peligros del uso de las drogas. Como se advierte, a pesar de que se aumentó el conocimiento para cambiar las actitudes hacia el alcohol, el tabaco y el uso de las drogas, el consumo real de sustancias adictivas permanece sin cambio. El campo de la atención primaria y la salud pública en nuestro país han funcionado en lo general en forma descoordinada; de ahí que no hayan cobrado la efectividad que demanda el grave problema de las adicciones, pues es erróneo pensar que seguir haciendo lo mismo dará diferentes resultados.

Debemos reconocer que por eso en el caso de las adicciones no se ha logrado desincentivar su consumo; se ha orientado la política a criminalizar más que a considerar los problemas de salud pública; se requiere de más información, orientación y estimular la responsabilidad social.

El nivel educativo propicia cercanía o lejanía, tanto de sustancias adictivas como de las consecuencias vinculadas a ellas. Es decir, la mejor política pública de prevención de un Estado es realizar acciones vinculadas a incrementar los niveles de educación en la sociedad, especialmente en grupos de alto riesgo. La educación que posee un individuo o una sociedad eleva la capacidad de inferencia ante estímulos potencialmente dañinos. Aunque biológicamente todos los seres humanos decodificamos orgánicamente de forma similar las sustancias adictivas, un factor determinante de adhesión a ellas será el cultural, relacionado con el nivel educativo individual. La educación no sólo influye en el significado vinculado a una sustancia, sino, sobre todo, en el autoconcepto, y éste, a su vez, en la amplitud, intensidad y frecuencia de acciones que el individuo emite en otros roles.

Una solución integral es que a nivel nacional se establezcan metas urgentes, para elevar el nivel educativo en las próximas generaciones, sobre todo en los núcleos de población más vulnerables a desarrollar adicciones, que lamentablemente son los que menor acceso tienen a la atención a la salud.



Prohibicionismo constitucional

Catalina PÉREZ CORREA GONZÁLEZ*
Alejandro MADRAZO LAJOUS**

SUMARIO: I. *¿En qué consiste la iniciativa?* II. *Antecedentes judiciales.* III. *La prohibición y el derecho a la salud.* IV. *A manera de conclusión.*

En el paquete de reformas constitucionales presentadas este año por el Ejecutivo Federal se incluye una en materia de consumo de sustancias y protección a la salud. La iniciativa propone ampliar el régimen de prohibición, y elevarlo a rango constitucional, para lograr dos supuestos objetivos: evitar el uso de dispensadores electrónicos de nicotina y evitar la producción, comercio y uso de drogas sintéticas, específicamente fentanilo. Ambos temas han sido recurrentes en los discursos del presidente. A finales de 2023, López Obrador afirmó: “El daño tan terrible que hacen los vapeadores... voy a enviar una iniciativa antes de irme para prohibir lo de los vapeadores, porque está demostrado, técnica, científicamente, que dañan a los jóvenes, les destruyen los pulmones, todas las vías respiratorias”.¹ Asimismo, en distintos momentos ha hablado sobre su preocupación por el consumo de sustancias ilícitas, ligándolas con la violencia que existe en el país.² El presidente lo argumenta sin evidencia que sostenga la existencia de esa relación.

345

* Asociación para el Estudio de las Políticas de Drogas (APEPD). ORCID: 0000-0003-2429-3824.

** Universidad Regiomontana. ORCID: 0000-0001-8179-2860.

¹ Andrés Manuel López Obrador, conferencia presidencial, 14 de diciembre de 2023, disponible en: <https://presidente.gob.mx/presidente-enviara-iniciativa-de-ley-para-prohibir-vapeadores-esta-demostrado-que-danan-a-los-jovenes-afirmal#:~:text=“Voy%20a%20enviar%20una%20iniciativa,Layne%20decidió%3F”%2C%20subrayó.>

² En 2020, al presentar la campaña federal contra las drogas, el presidente afirmó: “el 60% de los asesinados en enfrentamientos, se demuestra que están bajo los efectos

Una de las iniciativas que voy a presentar de reforma a la Constitución es la de prohibir el consumo de drogas químicas, como el fentanilo, así, directo... Es algo que tenemos que cuidar mucho, de lo que más debe importarnos, el que no se fomente el consumo de drogas y, en especial, de drogas químicas como el fentanilo, porque son de lo más nocivo, causan muchísimo daño. Es el principal problema, según mi punto de vista, en Estados Unidos; están sufriendo mucho por el consumo del fentanilo... Entonces, nosotros tenemos que seguir combatiendo el tráfico de químicos, precursores de fentanilo, lo hacemos todo el tiempo, tanto Defensa como Marina, diario están destruyendo laboratorios. E inhibir, evitar el consumo en nuestro país.³

Si bien existe evidencia de los daños que pueden producir tanto los cigarrillos electrónicos como las drogas sintéticas, no existe evidencia que justifique que el régimen de prohibición evite esos daños, y sí, en cambio, la hay que sugiere lo contrario: la prohibición exagera los riesgos y daños a la salud de los consumidores y engendra otros problemas, igual o más graves. En ambos casos, al contrario, existen razones jurídicas y de política pública para rechazar la reforma.⁴ Algunos de estos argumentos, como se muestra en este texto, han sido sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y/o por organismos internacionales.

Además, la iniciativa abiertamente contradice los compromisos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (en adelante PND)

de drogas o de alcohol, pero fundamentalmente de droga, por eso estos crímenes tan despiadados, que generan tanta tristeza, necesitamos dejar en claro que las drogas, las drogas de la actualidad, las drogas químicas destruyen”, disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/02/26/lopez-obrador-revelo-que-el-60-de-los-muertos-en-narco-enfrentamientos-se-encontraban-bajo-el-efecto-de-las-drogas-por-eso-estos-crime-nes-tan-despiadados/>.

³ Andrés Manuel López Obrador, versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina, 26 de enero, 2023, disponible en: <https://presidente.gob.mx/26-01-24-version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador/>.

⁴ Zedillo, E. *et al.*, “Drug Policy in Mexico: The Cause of a National Tragedy - A Radical but Indispensable Proposal to Fix It”, Co-autores: *University of Pennsylvania Journal of International Law*, 201; Annick Borquez *et al.*, “The effect of public health-oriented drug law reform on HIV incidence in people who inject drugs in Tijuana, Mexico: an epidemic modeling study”, *Lancet Public Health*, vol. 3, Septiembre 2018, e429-37; Joanne Csete, *et al.*, “Public health and international drug policy”, *The Lancet*, vol. 387, núm. 10026, 1427-1480, 2016; Catalina Pérez Correa y Alejandro Madrazo, “Drug laws in Latin America: The Legal, Institutional and Social Costs of Drug Policy”, en Rachel Sieder, Karina Ansolabehere y Tatiana Alfonso (eds.), *Hanbook on Law and Society in America Latina*, Routledge, 2019.

del propio gobierno, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de julio, 2019.⁵ Según este documento,

En materia de estupefacientes, la estrategia prohibicionista es ya insostenible, no sólo por la violencia que ha generado sino por sus malos resultados en materia de salud pública: en la mayoría de los países en los que ha sido aplicada, esa estrategia no se ha traducido en una reducción del consumo. Peor aún, el modelo prohibicionista criminaliza de manera inevitable a los consumidores y reduce sus probabilidades de reinserción social y rehabilitación. La “guerra contra las drogas” ha escalamado el problema de salud pública que representan las sustancias actualmente prohibidas hasta convertirlo en una crisis de seguridad pública. La alternativa es que el Estado renuncie a la pretensión de combatir las adicciones mediante la prohibición de las sustancias que las generan y se dedique a mantener bajo control las de quienes ya las padecen mediante un seguimiento clínico y el suministro de dosis con prescripción para, en un segundo paso, ofrecerles tratamientos de desintoxicación personalizados y bajo supervisión médica. La única posibilidad real de reducir los niveles de consumo de drogas reside en levantar la prohibición de las que actualmente son ilícitas y reorientar los recursos actualmente destinados a combatir su trasiego y aplicarlos en programas masivos, pero personalizados de reinserción y desintoxicación.⁶

347

ANÁLISIS TÉCNICO DE LAS 20 INICIATIVAS DE REFORMAS...

Al contrario de lo establecido en el PND, la iniciativa del presidente López Obrador amplía la prohibición a nuevas tecnologías. Más aún: abiertamente criminaliza el consumo, y, en consecuencia, abiertamente criminaliza también a los consumidores, cosa que había quedado extirpada del sistema jurídico mexicano desde hace décadas. Lo hace, además desde la Constitución. Al hacerlo, renuncia a las soluciones planteadas en su propio plan de gobierno y opta por un modelo que, según el PND, agrava los problemas de salud y seguridad pública que busca atender.

Por su parte, como sostenemos en este texto, lo referente a la prohibición de los cigarrillos electrónicos no parece responder a un compromiso de política pública de este gobierno, mucho menos uno que exige ser elevado a rango constitucional. Más bien parece que se trata de una reacción —otra más— en contra del Poder Judicial Federal, que en diversas ocasio-

⁵ *Diario Oficial de la Federación*, Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, 12/07/2019, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0.

⁶ *Idem*.

nes ha declarado inconstitucionales normas que introducen prohibiciones absolutas similares. Se trataría, pues, de un golpe de mesa del presidente en su confrontación con el Poder Judicial Federal, al que ha identificado como uno de los principales diques que se deben derrumbar a fin de que deje de contener el actuar presidencial.

I. ¿EN QUÉ CONSISTE LA INICIATIVA?

La iniciativa propone modificar dos artículos constitucionales. Primero, se adiciona un párrafo quinto al artículo 4o. constitucional:

...para garantizar el derecho de protección a la salud de las personas, queda prohibida la producción, distribución, comercialización y enajenación de cigarrillos electrónicos, vapeadores y demás sistemas o dispositivos electrónicos análogos que señale la ley, así como la producción, distribución y enajenación de sustancias tóxicas, precursores químicos y drogas sintéticas no autorizadas legalmente, como el uso ilícito del fentanilo.⁷

Asimismo, se adiciona un párrafo segundo al artículo 5o.:

...queda vedada la profesión, industria, comercio interior o exterior, trabajo o cualquier otra actividad para la producción, distribución y enajenación de cigarrillos electrónicos, vapeadores y demás sistemas o dispositivos electrónicos análogos que señale la ley, así como para la producción, distribución y enajenación de sustancias tóxicas, precursores químicos y drogas sintéticas no autorizadas legalmente, como el uso ilícito del fentanilo.

De acuerdo con el texto de la iniciativa, el objetivo buscado es “garantizar, por parte del Estado, el cumplimiento efectivo del derecho a la salud”. Además, establece como responsabilidades directas de las autoridades públicas “la obligación negativa del Estado de abstenerse de afectar la salud de su población, y la obligación positiva de evitar que particulares, empresas, grupos delictivos, etc., dañen el derecho constitucional a la salud”.⁸

⁷ Iniciativa del Ejecutivo Federal con Proyecto de Decreto por el que se Adicionan Diversas Disposiciones a los Artículos 4o. y 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Protección a la Salud por el uso de Sustancias Tóxicas, 5 de febrero de 2024.

⁸ *Idem*.

El texto señala que los cigarrillos electrónicos producen distintos tipos de daños a la salud, que incluyen daños respiratorios, la inflamación del tejido pulmonar y el riesgo de desarrollar enfermedades pulmonares graves, no vistas hasta ahora en personas fumadoras de cigarrillos combustibles, y cardiovasculares, producto de posibles cambios en la circulación sanguínea (arteriosclerosis, infartos al corazón).⁹ La Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) ha constatado la presencia de sustancias altamente tóxicas para el consumo humano, además de la nicotina. Asimismo, se señala que el calentamiento de los dispositivos electrónicos o vapeadores “también puede desprender partículas de metales tóxicos por el contacto con sus componentes o accesorios”.

Una de las preocupaciones específicas del Ejecutivo es el incremento del consumo entre niñas, niños y adolescentes. Según el proyecto, esto ha sido causado principalmente por la publicidad a favor de su uso, específicamente en redes sociales. “En 2022, el 2.6% de la población adolescente de entre 10 y 19 años (cerca de medio millón de adolescentes) hizo uso de los sistemas o dispositivos electrónicos en vez de cigarros y cigarrillos de tabaco. En personas de 20 años o más, el porcentaje fue de 1.5% (1.3 millones de usuarias en el país)”. El problema es real y está ampliamente documentado: los vapeadores han revertido muchos de los avances que la mejora en la regulación del tabaco de las últimas décadas había logrado.¹⁰ Esta postura obvia los posibles beneficios de esta alternativa al cigarrillo, que si bien están por demostrarse, no deben descartarse. Pero sobre todo, ignora la posibilidad de un rango amplio de posibles medidas regulatorias distintas a la prohibición que pudieran contener los daños sin descartar los beneficios de esta innovación tecnológica.

Sobre la producción, comercio y uso ilícito de sustancias tóxicas, precursores químicos y drogas sintéticas, el texto afirma que

El fenómeno actual del fentanilo representa una seria amenaza a nivel mundial que ha causado graves repercusiones en la salud y seguridad públicas. En los últimos años, se ha agravado la violencia, aumentado la comisión de delitos y erosionado el tejido social, la justicia, el desarrollo

⁹ *Idem.*

¹⁰ Para una constante actualización de los estudios al respecto, véase: <https://www.tobaccofreekids.org/es/e-cigarettes>.

de la sociedad y el Estado de derecho... En México, la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) ha documentado que, a partir de 2009, se han multiplicado los laboratorios para la elaboración de drogas sintéticas como el fentanilo. La Sedena señala que los precursores químicos utilizados para la elaboración de drogas sintéticas en México ingresan por la vía marítima, desde el continente asiático, a los puertos de Lázaro Cárdenas, Michoacán; Mazatlán, Sinaloa, y Manzanillo, Colima.

Es decir, el texto afirma que el fentanilo y otras drogas sintéticas han causado un problema de salud pública y una crisis seguridad, a partir de reportes de actividades de la Sedena, nada más. Sin embargo, no da mayor información sobre esta relación y, sin más, concluye que

No solo es necesario, sino indispensable hacer cumplir la obligación del Estado de garantizar la paz, el interés superior de la niñez, la seguridad y la salud públicas y demás derechos humanos de la población, por lo que esta reforma constitucional conduce a la correcta ponderación de que debe prevalecer la obligación del Estado, incluido el Poder Judicial, de proteger estos derechos fundamentales por encima de cualquier consideración formalista, egoísta y utilitarista. Derivado de esta problemática, es urgente modificar el marco constitucional y, en consecuencia, reformar los artículos 4o. y 5o. constitucionales.

II. ANTECEDENTES JUDICIALES

En 2023, la Segunda Sala de la Suprema Corte otorgó un amparo¹¹ contra un decreto¹² del Poder Ejecutivo que prohibía la circulación y venta de vapeadores a nivel nacional, por considerar la restricción establecida en dicho instrumento contraria a la libertad comercial y, por tanto, inconstitucional. Además, la Corte consideró injustificado que las autoridades dieran un trato más gravoso a los cigarrillos electrónicos que al tabaco (cigarrillos tradicionales), la sustancia cuyo consumo se buscaba evitar.

¹¹ Amparo en revisión 636/2023, disponible en: https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/Ss-F9f40BXVRzDR5EaHy0/%22Autoridades%20ejecutoras%22.

¹² El decreto impugnado establece que 1. “Se prohíbe la circulación y comercialización en el interior de la República, cualquiera que sea su procedencia, de los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina, Sistemas Similares sin Nicotina, Sistemas Alternativos de Consumo de Nicotina, cigarrillos electrónicos y dispositivos vaporizadores con usos similares, así como las soluciones y mezclas utilizadas en dichos sistemas”.

Esta decisión tenía también antecedentes. Desde 2019, la Corte había establecido la inconstitucionalidad de medidas legislativas que decretaban restricciones similares sobre los cigarrillos electrónicos.¹³ En estos casos, se estableció que el artículo 16 de la Ley General para el Control del Tabaco es contrario al principio de igualdad, toda vez que permite el consumo bajo ciertas reglas de un producto dañino para la salud (como lo es el tabaco), pero “prohíbe de manera absoluta cualquier conducta relacionada con productos que, sin ser de tabaco, puedan incitar su consumo (como lo son los cigarros electrónicos)”.

En el caso de 2023, la Sala determinó que la medida de prohibición establecida en el decreto no superaba el test de proporcionalidad, toda vez que “existen medidas alternativas que, siendo igualmente idóneas para lograr los fines constitucionalmente válidos que se persiguen, resultan menos lesivas para el derecho humano en juego, a saber, la libertad de comercio”.¹⁴ En la sentencia, la Corte además señaló que si bien los productos de tabaco también son considerados como riesgosos para la salud de consumidores y de terceros, y generadores de daños al medio ambiente, no están sujetos a un régimen de prohibición absoluta, sino a reglas estrictas de empaquetado, con publicidad limitada y otras medidas para reducir el consumo. El texto incluso enumera algunas opciones regulatorias propuestas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para prevenir el inicio del consumo en jóvenes; por ejemplo, estas incluyen:

- Prohibir la venta y distribución a menores.
- Prohibir la posesión entre menores.
- Prohibir o restringir la publicidad, promoción y patrocinio.
- Imponer un tipo impositivo que convierta los dispositivos y líquidos de los sistemas electrónicos en productos inasequibles para los menores a fin de disuadirlos de su uso. De manera simultánea, imponerse un tipo impositivo más alto a los productos de

¹³ Amparo en Revisión 521/2019, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: ministro Alberto Pérez Dayán, 2 de octubre de 2019; al Amparo en Revisión 435/2019, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 13 de noviembre de 2019 y Contradicción de Criterios 39/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, 19 de octubre de 2021.

¹⁴ Amparo en revisión 636/2023. Disponible en: https://bj.scjn.gob.mx/docs/sentencias_public/SsF9f40BXVRzDR5EaHy0l%22Autoridades%20ejecutoras%22.

tabaco que a los SEAN/SSSN con el ánimo de impedir que se empiece a fumar y reducir las recaídas.

- Prohibir o restringir el uso de aromatizantes que resulten atractivos a los menores.
- Regular los lugares, la densidad y los canales de venta.
- Tomar medidas contra el comercio ilícito.¹⁵

Asimismo, enumera otras opciones propuestas por la OMS para minimizar los riesgos del consumo en adultos:

- Comprobar la seguridad de los aromatizantes calentados e inhalados que se utilizan en los líquidos de los sistemas electrónicos, y prohibir o restringir las cantidades de aquellos que plantean gran preocupación por sus efectos toxicológicos, como el diacetilo, el acetilo propionil, el cinamaldehído o el benzaldehído.
- Requerir el uso de ingredientes que no representen un riesgo sanitario y, cuando esté permitido, sean de la máxima pureza.
- Adoptar normas de seguridad eléctrica y prevención de incendios para los dispositivos.
- Establecer la necesidad de que los fabricantes comuniquen el contenido de los productos a las autoridades públicas pertinentes.
- Establecer normas de etiquetado adecuado de los productos y soluciones líquidas de los sistemas electrónicos.
- Exigir a los fabricantes que supervisen y declaren los efectos adversos.
- Disponer la retirada de los productos que no cumplan las normas.¹⁶

Estas opciones muestran que existen alternativas de protección a la salud y al medio ambiente, que no limitan de manera absoluta la libertad de comercio. Al existir medidas menos lesivas al derecho a la libertad de comercio, la Corte consideró que la prohibición absoluta del decreto no constituye una medida necesaria, y por tanto proporcional. La posición de la Corte es sensata: reconoce el riesgo potencial para la salud del uso de estas nuevas tecnologías para el suministro de la nicotina, pero señala que la prohibición absoluta es una política desproporcionada.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Idem.*

Existen además otros antecedentes judiciales relevantes. En el amparo en revisión 237/2014,¹⁷ sobre las prohibiciones administrativas en torno al consumo de *cannabis* y el derecho al libre desarrollo de la personalidad, la Corte también señaló la falta de proporcionalidad y el incumplimiento del principio de necesidad de las normas analizadas. Para la Corte, existen “medidas alternativas igualmente idóneas para proteger la salud y el orden público que afectaban en un grado menor el derecho al libre desarrollo de la personalidad”¹⁸ que la prohibición penal. Este amparo posteriormente llevó al pleno a resolver la declaratoria general de inconstitucionalidad en 2018, eliminando la prohibición absoluta al consumo lúdico de *cannabis* establecida en la Ley General de Salud.¹⁹ Si bien aquel caso, y los subsecuentes, versaron sobre la *cannabis*, los argumentos de la Corte ayudan a entender la lógica con la que debe realizarse el análisis de medidas adoptadas para prevenir el consumo de sustancias riesgosas o dañinas, o bien sus modalidades de suministro, como los cigarrillos electrónicos. Incluso el razonamiento es aplicable a las drogas sintéticas, como el fentanilo. En su sentencia, la Corte señaló que el sistema de prohibición (de la *cannabis*) “como estaba regulado era desproporcionado, porque generaba una protección mínima a la salud y al orden público, frente a la intensa intervención al derecho de las personas a decidir libremente qué actividades lúdicas desean realizar”.²⁰

Estos antecedentes judiciales son relevantes, porque muestran un sentido del texto constitucional que sería contravenido con la reforma planteada. La medida, de hecho, recuerda a otra reforma aprobada para evitar la inconstitucionalidad de una ley elevándola a rango constitucional: la constitucionalización del arraigo en 2009.²¹ Al igual que entonces, la reforma que comentamos se explica como un mecanismo para derrotar

¹⁷ Amparo en revisión 237/2014, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/resumen/2020-12/Resumen%20AR237-2014%20DGDH.pdf>.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ Véase https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/comunicacion_digital/2021-07/boletin_electronico_julio_2021.html.

²⁰ Resumen del amparo en revisión 237/2014, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/resumen/2020-12/Resumen%20AR237-2014%20DGDH.pdf>.

²¹ Diego Rodríguez *et al.*, “El costo (constitucional) del arraigo: un legado de la guerra contra las drogas”, en Aram Barra (comp.), *La regulación de la marihuana en México: la reforma inevitable*, México, Stauder, 2016. (Con Diego Rodríguez *et al.*).

una declaración de inconstitucionalidad. Ello, sin hacerse cargo de tensiones y contradicciones que esto implica para el sistema constitucional al injertar una disposición abiertamente incompatible con otras cláusulas constitucionales. La inclusión en la Constitución de normas que se han declarado inconstitucionales quita coherencia al texto y rompe con la lógica constitucional consagrada en el sistema de derechos y protecciones constitucionales, en este caso en materia de libertad personal, de comercio y derecho a la salud. Además, introducir modelos regulatorios sobre tecnologías o sustancias específicas no sólo crea un trato diferenciado, que resulta difícil de justificar, en términos éticos y de políticas públicas; por la dificultad de realizar reformas constitucionales, se despoja a la autoridad sanitaria de la posibilidad de hacer cambios futuros y definir la política pública en función de la evidencia científica. Ello impide, en el futuro, adoptar medidas más efectivas para la protección de la salud y/o menos lesivas para otros derechos o del propio derecho a la salud. ¿Qué sucederá si, tras la maduración de suficientes estudios longitudinales, se concluye que efectivamente los vapeadores son menos dañinos que los cigarrillos? En ese caso, tendremos un sistema jurídico que criminaliza la reducción de daños.

III. LA PROHIBICIÓN Y EL DERECHO A LA SALUD

La prohibición de sustancias frecuentemente se plantea (y entiende) como una medida que sirve para proteger el derecho a la salud. A pesar de lesionar otros derechos, como el libre desarrollo de la personalidad o la libertad de comercio, se justifica por los supuestos beneficios a favor de la salud. Sin embargo, muchos estudios muestran que, como política pública, no sólo no tiene buenos resultados para proteger a la salud, sino que la afecta de manera negativa, además de lesionar otros derechos, como el de la vida.²² Además, la prohibición no previene el uso. En México,

²² Organización de Estados Americanos, *El problema de las drogas en las Américas* (2013), disponible en: http://www.oas.org/documents/spal/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf; Global Commission on Drug Policy, *War on Drugs: Report of the Global Commission on Drug Policy* (2011), disponible en: <https://www.globalcommissionondrugs.org/reports/the-war-on-drugs>; Global Commission on Drug Policy, *the war on drugs and hiv/aids: how the criminalization of drug use fuels the global Pandemic* (2012), disponible en: <https://www.globalcommissionondrugs.org/reports/the-war-on-drugs-and-hiv-aids>;

los pocos datos que tenemos sobre el tema muestran que el consumo ha aumentado, a pesar de la militarización del régimen de prohibición y la profundización de la guerra contra las drogas.²³ En este último apartado esbozamos de manera breve algunas de las formas en que esto sucede.²⁴ Sin embargo, habría que documentar con mayor detenimiento el perjuicio no sólo al derecho a la salud, sino también el derecho a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad, a la seguridad personal y a una vida libre de violencia.

Para las personas que usan drogas, la política de prohibición suele implicar un menoscabo de la salud, porque empuja a los usuarios al mercado negro, donde no existen controles sobre las sustancias, información sobre dosis adecuadas o formas seguras de consumo. Estas condiciones aumentan los riesgos de sobredosis o envenenamiento debido a la presencia de adulterantes en las sustancias o el desconocimiento de lo que se consume.²⁵ En el caso del fentanilo, esto es espacialmente cierto.

El fentanilo es un potente opioide sintético que se produce de manera legal e ilegal.²⁶ Se utiliza legalmente en operaciones quirúrgicas para tratar un dolor agudo o en pacientes en etapas avanzadas de cáncer, entre otros.²⁷ El fentanilo puede ser letal aun en pequeñas dosis, por lo que su uso debe ser supervisado. La naloxona, un medicamento controlado, puede bloquear los efectos de los opioides y, administrado con tiempo, evitar la muerte por sobredosis de opioides.²⁸ La mayor parte del uso ilícito del fentanilo se da con fentanilo producido de manera ilegal. Este fentanilo,

Global Commission on Drug Policy, *The negative impact of the war on drugs on public health: the hidden hepatitis c epidemic* (2013), disponible en: https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/03/GCDP_HepatitisC_2013_EN.pdf.

²³ F. Pou y C. Pérez Correa, "Prohibitionist drug policy in Mexico: A systemic constitutional underminer", *Washington International Law Journal*, 2021.

²⁴ Para un desarrollo más extenso de este tema véase Zedillo E. *et al.*, "Drug Policy in Mexico: The Cause of a National Tragedy - A Radical but Indispensable Proposal to Fix It", Co-autores: *University of Pennsylvania Journal of International Law*, 2019; F. Pou y C. Pérez Correa, "Prohibitionist drug policy in Mexico: A systemic constitutional underminer", *Washington International Law Journal*, 2021.

²⁵ Werle N, Zedillo E. "We Can't Go Cold Turkey: Why Suppressing Drug Markets Endangers Society", *J Law Med Ethics*, 2018 Jun; 46(2): 325-342. doi: 10.1177/1073110518782942. PMID: 30146979.

²⁶ Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC), *Datos sobre el fentanilo*, disponible en: <https://www.cdc.gov/stopoverdose/fentanyl/es/index.html>.

²⁷ *Idem*.

²⁸ Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC), *La naloxona y su poder de salvar vidas*, disponible en: <https://www.cdc.gov/stopoverdose/naloxone/index.html>

sin embargo, puede estar adulterado con otras sustancias, como las metanfetaminas o xylazina, un tranquilizante de uso veterinario, o tener una concentración mayor. Ello hace que su consumo sea aún más peligroso.

Para personas con adicción al fentanilo, existen tratamientos de sustitución con metadona.²⁹ En países como Suiza, Alemania, Países Bajos, Portugal o Francia, se han implementado de manera exitosa estos programas y otras formas de reducción de riesgos y daños, como el intercambio de jeringas o los sitios de consumo supervisado.³⁰ En México, sin embargo, el gobierno actual clausuró el único laboratorio que produce metadona.³¹ Esto ha llevado a usuarios con dependencia a regresar al mercado negro, lo que, además de poner en riesgo su salud y su vida, significa la negación del acceso a un tratamiento.

Criminalizar el uso ilícito de fentanilo, como propone el actual gobierno, hará que menos personas acudan a tratamientos de sustitución, pues hacerlo significa aceptar la comisión de un delito. Además, cualquier programa de reducción de riesgos y daños parte del reconocimiento del consumo, no como un delito, sino como un problema de salud que se debe atender desde ese enfoque. Si el uso no médico del fentanilo es un delito, las personas usuarias deben esconderse, haciendo aún más riesgoso su uso y menos factible su tratamiento.

Para el caso de los cigarrillos electrónicos, la prohibición también representa riesgos a la salud, tal como advierte el texto de la iniciativa. En algunos cigarrillos electrónicos se ha detectado la presencia de aditivos como el acetato de vitamina E (que significan un riesgo mayor para la salud), y se ha observado el riesgo de “explosión por el calentamiento de las baterías”. Sin embargo, como señala el texto, “este riesgo está más presente en los productos no regulados, que existen en el mercado negro”. Los mercados regulados tienen la capacidad de reducir los riesgos a la salud, al establecer normas claras sobre adulterantes, emolientes, tipos de baterías permitidas, etcétera. En cambio, al prohibir, se deja al mercado

²⁹ Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC), *Datos sobre el fentanilo*, disponible en: <https://www.cdc.gov/stopoverdosed/fentanyl/es/index.html>.

³⁰ Werle N, Zedillo E., “We Can’t Go Cold Turkey: Why Suppressing Drug Markets Endangers Society”, *J Law Med Ethics*. 2018 Jun;46(2):325-342. doi: 10.1177/1073110518782942. PMID: 30146979.

³¹ Véase <https://elpais.com/mexico/2023-03-10/el-desabasto-de-metadona-y-otros-medicamentos-psiquiatricos-pone-en-peligro-la-salud-de-los-pacientes-en-mexico.html>

negro la definición de las características del producto, haciendo su uso más riesgoso y nocivo para la salud.

Por último, usar el sistema de justicia penitenciario para castigar a personas que usen fentanilo ilícitamente implica, en sí, un importante riesgo para la salud de estas y para la salud pública.³² Dentro de las prisiones existe hacinamiento y falta de recursos básicos, como jabón y agua. Ello lleva a que exista una mayor prevalencia de padecimientos, como enfermedades respiratorias, VIH, hepatitis B y C, tuberculosis, sarna, piojos, entre otros.³³ Estos riesgos sanitarios son compartidos por las familias de los reclusos. No existe evidencia de que castigar el uso ilícito de una sustancia disminuya su uso entre la población. En cambio, existe evidencia para afirmar que esta práctica lesionaría el derecho a la salud de estas personas y de sus familiares.

IV. A MANERA DE CONCLUSIÓN

El prohibicionismo es una política pública y un régimen que a lo largo de los años ha resultado poco efectivo en proteger a la salud, y con frecuencia ha sido contraproducente. No sólo no es efectivo en prevenir el uso de sustancias potencialmente dañinas, sino que genera condiciones que ponen aún más en riesgo la salud de los usuarios (y de terceras personas). Además, al fomentar la existencia del mercado negro favorece el crecimiento de grupos de delincuencia organizada y su capacidad económica. Ello termina por socavar la capacidad de las instituciones de seguridad pública. Existen otras medidas más efectivas para lograr el objetivo de protección a la salud, como es la regulación de la publicidad, incluidas las redes sociales, la prohibición de saborizantes en cigarrillos electrónicos, la prohibición de máquinas dispensadoras o de venta en lugares como cines o restaurantes, la regulación de marcas y empaquetados, etcétera. Una política pública realmente preocupada por la salud tomaría en cuenta las mejores prácticas internacionales.

³² Para un mayor desarrollo de este tema véase Chaparro, Sergio y Pérez Correa, Catalina, *Sobredosis carcelaria y política de drogas en América Latina*, De Justicia, Colombia (2017). Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/12/SobredosiscarcelariaypoliticaedrogasenAmericaLatina.pdf>.

³³ *Idem*.

Tanto la prohibición absoluta de cigarrillos electrónicos como la criminalización del consumo de sustancias, por más riesgosas que sean, son actualmente inconstitucionales e inconvencionales, ya que violan derechos básicos, como la salud, la igualdad, el libre desarrollo de la personalidad, la libertad de comercio, entre otros. Se trata además de una propuesta que deterioraría aún más el funcionamiento del Estado mexicano. Incluir en la Constitución normas que entran en conflicto con los derechos reconocidos insertaría tensiones e incoherencias al texto constitucional sin ningún beneficio real. Una regulación verdaderamente comprometida con el derecho a la salud, a la libertad y a la igualdad, buscaría que el Estado tome control de estos mercados a través de medios no punitivos. Tal como señala el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024: “La única posibilidad real de reducir los niveles de consumo de drogas residen en levantar la prohibición de las que actualmente son ilícitas³⁴ y reorientarlos a programas de salud.

³⁴ *Idem.*

trece.

Protección y cuidado animal





Análisis de la iniciativa de reforma en materia de protección y cuidado animal

María Elisa FRANCO MARTÍN DEL CAMPO*

El 5 de febrero de 2024, en el marco del aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante también la Constitución o CPEUM), el presidente de la República presentó veinte iniciativas de reformas constitucionales y legales sobre diversos temas de gran relevancia para la vida democrática y el Estado de derecho en México. En este sentido, un análisis jurídico desde el derecho constitucional y los más elevados estándares en materia de derechos humanos desarrollados en el derecho internacional de los derechos humanos (en adelante también DIDH) resulta pertinente para orientar las discusiones en torno a las señaladas propuestas.

361

Dentro de las veinte iniciativas se encuentra una en materia de protección y cuidado animal, a través de la que se propone una reforma a los artículos 3o., 4o. y 73 de la Constitución. A continuación, señalamos y analizamos el contenido de la propuesta de reforma a cada uno de estos artículos. Antes de este análisis es importante señalar que el objeto de la iniciativa es elevar a rango constitucional

la prohibición del maltrato a los animales y la facultad del Congreso de la Unión para emitir la ley general que regule la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en materia de protección de los animales, de acuerdo con su naturaleza, características y vínculos con las personas, así como para la prevención y prohibición del maltrato en la crianza y en el aprove-

* Investigadora de tiempo completo y coordinadora del Observatorio del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. El Sistema Nacional de Investigadores de Conahcyt la reconoce como candidata a investigadora nacional. ORCID: 0000-0002-3292-967X.

chamamiento de animales para consumo humano, y de medidas necesarias para atender el control de plagas y riesgos sanitarios, así como la incorporación de dicho tema en los planes y programas de estudio de la educación del país.¹

El objetivo planteado responde a la imperiosa necesidad de proteger a los animales, que consideramos importante para el Estado de derecho, por lo que coincidimos con la finalidad perseguida en la iniciativa; sin embargo, resulta indispensable analizar desde la ciencia jurídica, especialmente desde el derecho constitucional, la propuesta realizada para reformar tres artículos de la Constitución.

En primer lugar, resulta pertinente señalar que la propuesta de llevar a nivel constitucional la protección de los animales representaría un avance en la materia, ya que sería un primer paso hacia la construcción de una normativa específica. En este sentido, en la exposición de motivos de la propuesta analizada se señala que no se cuenta con una ley general sobre el cuidado a los animales, aunque existen distintas disposiciones que regulan su protección, cuidado y preservación, como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General de Vida Silvestre, la Ley Federal de Sanidad Animal, el Código Penal Federal (en el título “Delitos contra el ambiente y la gestión ambiental”), así como leyes locales.²

La iniciativa propuesta plantea reformar los artículos 3o., 4o. y 73 de la Constitución, con la finalidad de incorporar a los planes y programas de estudio la protección y cuidado hacia los animales; prohibir su maltrato, así como facultar al Congreso de la Unión para expedir una ley general en la materia. Con la finalidad de estudiar de manera detallada la propuesta realizada por el Ejecutivo Federal, se analizará cada uno de los artículos constitucionales que se pretende modificar.

La iniciativa propone reformar el párrafo decimosegundo del artículo 3o. constitucional para incluir en los planes y programas de estudio la protección y cuidado a los animales. Este es el contenido actual del párrafo decimosegundo del artículo 3o. de nuestra Constitución:

¹ Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 3o., 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de protección y cuidado animales, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, número 6457-2, 05 de febrero de 2024, p. 1. Disponible en <https://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/65/2024/feb/20240205.html>

² *Ibidem*, pp. 1-4.

Los planes y programas de estudio tendrán perspectiva de género y una orientación integral, por lo que se incluirá el conocimiento de las ciencias y humanidades: la enseñanza de las matemáticas, la lectoescritura, la literacidad, la historia, la geografía, el civismo, la filosofía, la tecnología, la innovación, las lenguas indígenas de nuestro país, las lenguas extranjeras, la educación física, el deporte, las artes, en especial la música, la promoción de estilos de vida saludables, la educación sexual y reproductiva y el cuidado al medio ambiente, entre otras.

La iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal propone incluir a este párrafo los siguientes elementos: “la protección de los animales, de acuerdo con su naturaleza, características y vínculos con las personas, así como la prevención y prohibición del maltrato en la crianza y en el aprovechamiento de animales de consumo humano, entre otras”. Así, el párrafo decimosegundo del artículo 3o. constitucional quedaría de la siguiente manera:

Los planes y programas de estudio tendrán perspectiva de género y una orientación integral, por lo que se incluirá el conocimiento de las ciencias y humanidades: la enseñanza de las matemáticas, la lectoescritura, la literacidad, la historia, la geografía, el civismo, la filosofía, la tecnología, la innovación, las lenguas indígenas de nuestro país, las lenguas extranjeras, la educación física, el deporte, las artes, en especial la música, la promoción de estilos de vida saludables, la educación sexual y reproductiva, el cuidado al medio ambiente, la protección de los animales, de acuerdo con su naturaleza, características y vínculos con las personas, así como la prevención y prohibición del maltrato en la crianza y en el aprovechamiento de animales de consumo humano, entre otras.

La propuesta de incorporar a los planes y programas de estudio la protección y cuidado a los animales es positiva para avanzar en el tema y combatir el maltrato animal, ya que la educación representa un pilar para lograr objetivos de esta naturaleza. En este sentido, se considera acertada la propuesta de reforma del párrafo decimosegundo del artículo 3o. de la CPEUM.

La iniciativa también propone una reforma al artículo 4o. constitucional, que implica la incorporación de un sexto párrafo con el siguiente contenido: “Queda prohibido el maltrato a los animales. El Estado mexicano debe garantizar la protección, el trato adecuado, la conservación y el cuidado de los animales, en los términos que señalen las leyes respectivas”.

La adición de este párrafo al artículo 4o. constitucional resulta problemática, ya que su contenido se centra en el reconocimiento de derechos humanos, especialmente para grupos en situación de vulnerabilidad o de atención prioritaria. Para explicar mejor esta afirmación, es necesario presentar una mirada panorámica sobre el contenido de este artículo, lo que nos permitirá argumentar los motivos por los que no sería adecuado llevar al artículo 4o. este párrafo sobre la prohibición del maltrato a los animales.

Actualmente, el artículo 4o. de nuestra Constitución se encuentra compuesto por dieciocho párrafos, que reconocen derechos humanos y establecen garantías para su protección, especialmente para personas que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad, como mujeres, niñas, niños y adolescentes (en adelante también NNA), personas con discapacidad, personas mayores y jóvenes.

El primer párrafo reconoce que hombres y mujeres son iguales ante la ley, lo que en la práctica representa uno de los principios más importantes para la defensa de los derechos humanos de las mujeres. Este precepto constitucional, aunado al contenido de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (también conocida como Convención de Belem do Pará), son la expresión más importante del reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres.

En el primer párrafo también encontramos el reconocimiento del derecho a la familia y la obligación del Estado, de protegerla. En el segundo párrafo se reconoce el derecho de toda persona a decidir de “manera libre, responsable e informada” respecto al número y espaciamiento de las hijas e hijos.

De los párrafos tercero al séptimo encontramos el reconocimiento de diversos derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (también conocidos como DESCAs), así como el establecimiento de diversas garantías para su efectivo goce. Los DESCAs reconocidos en el artículo 4o. constitucional son el derecho a la alimentación, el derecho a la salud, a un medio ambiente sano, al agua y a la vivienda.

En el párrafo octavo se reconoce el derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata desde su nacimiento, así como garantías para su efectivo goce.

En el párrafo noveno encontramos el reconocimiento constitucional del principio rector de los derechos de NNA: el principio de interés superior de la niñez. En este párrafo también se reconocen derechos específicos para las niñas, niños y adolescentes, como alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Los párrafos décimo y decimoprimeros señalan las obligaciones que tiene la familia, la sociedad y el Estado respecto a los derechos de NNA.

En los párrafos decimosegundo y decimotercero encontramos el reconocimiento de otros DESCA: los derechos culturales y el derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Con el reconocimiento de estos derechos se establecen garantías para su vigencia.

En el párrafo decimocuarto se establece una medida de protección para las personas con discapacidad a través de la entrega de un apoyo económico. Desde la interseccionalidad³ se señala que para beneficiarse de esta medida “tendrán prioridad las y los menores de dieciocho años, las y los indígenas y las y los afromexicanos hasta la edad de sesenta y cuatro años y las personas que se encuentren en condición de pobreza”.

En el párrafo decimoquinto se establece una “pensión no contributiva” como medida de protección para las personas mayores de sesenta y ocho años. También se hace uso de la interseccionalidad, ya que se establece una edad menor (sesenta y cinco) para las personas indígenas y afromexicanos.

El párrafo decimosexto establece un sistema de becas para las y los estudiantes del sistema de educación pública como una garantía del derecho a la educación.

En el párrafo decimoséptimo se reconoce el derecho “a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad”.

Finalmente, en el párrafo decimoctavo se establecen medidas de protección específicas para los derechos humanos de las personas jóvenes “a través de políticas públicas con enfoque multidisciplinario, que propicien su inclusión en el ámbito político, social, económico y cultural del país”.

³ La interseccionalidad puede ser entendida como como una herramienta que permite identificar que la combinación de dos o más condiciones o características en una persona, como el género, la edad, la discapacidad, entre muchas otras, provoca un tipo de discriminación y opresión única, valorando la influencia de unas sobre otras, así como su interacción. *Cfr.* Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo para juzgar con perspectiva de género*, México, SCJN, 2020, p. 86.

Este recorrido por el artículo 4o. constitucional nos permite demostrar que su contenido está dirigido al reconocimiento de derechos humanos y garantías, así como al establecimiento de diversas medidas de protección para grupos en situación de vulnerabilidad, con la finalidad de que puedan ejercer sus derechos humanos en condiciones de igualdad. Por lo tanto, incorporar contenido ajeno a estos temas rompería con su congruencia.

En este punto del análisis resulta necesario recordar que los animales no son titulares de derechos humanos; quienes somos titulares de los derechos humanos somos los seres humanos.⁴ Entonces, si los animales no son titulares de derechos humanos, es inadecuado que se incorpore la prohibición del maltrato animal en un precepto constitucional, que, como se ha demostrado, tiene la finalidad de reconocer derechos humanos, garantías y medidas especiales de protección a grupos en situación de vulnerabilidad, como son las niñas, niños y adolescentes o las personas mayores.

Lo anterior no significa que los animales no puedan tener derechos; por supuesto, no derechos humanos. En el ámbito jurídico hay un debate importante y vigente sobre si los animales son o no titulares de derechos;⁵ lamentablemente, la iniciativa no se hace cargo de ese debate. Consideramos que para la incorporación de un contenido como el planteado en la iniciativa se debe realizar un análisis serio y robusto sobre si los animales son o no titulares de derechos.

De esta manera, coincidimos con el objetivo planteado en la propuesta de reforma, que es la protección y cuidado de los animales, así como la prohibición de su maltrato; pero no con la incorporación del párrafo propuesto al artículo cuarto constitucional, ya que no se trata de derechos humanos.

Finalmente, en la iniciativa se propone que en la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional se establezca la facultad del Congreso de la Unión para expedir una ley general en materia de protección y cuidado de los animales, de la siguiente manera:

⁴ Para profundizar sobre la titularidad de los derechos humanos se sugiere consultar, *inter alia*, Nino, Carlos, *Ética y derechos humanos. Un ensayo de fundamentación*, 2a. ed., Argentina, Astrea, 2005.

⁵ Para aproximarse a este debate se sugiere consultar Nava Escudero, César, *Los derechos de los animales. Una visión jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023.

Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico y de protección de los animales, de acuerdo con su naturaleza, características y vínculos con las personas, así como para la prevención y prohibición del maltrato en la crianza y en el aprovechamiento de animales de consumo humano, y de medidas necesarias para atender el control de plagas y riesgos sanitarios.

Consideramos que la legislación específica en la materia representaría un avance importante para la protección y cuidado de los animales. En este sentido, podríamos estar frente a una oportunidad para que tras un debate robusto y serio se logren normas que representen un camino claro para combatir el maltrato hacia los animales.

Como conclusión, consideramos que la iniciativa propuesta atiende a un objetivo valioso y relevante, pero no nos parece adecuada la adición propuesta al artículo 4o., aunque sí a los artículos 3o. y 73 de nuestra Constitución.



catorce.

Pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos





La reforma constitucional postergada en materia de derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas y afroamericanos

Leticia BONIFAZ ALFONZO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Pluralismo jurídico*. III. *Sujetos de derecho público*. IV. *Estado pluricultural*. V. *Desarrollo integral, intercultural y sostenible*. VI. *Participación en el diseño y ejecución de políticas públicas*. VII. *Derechos de las mujeres indígenas y otros grupos en situación de vulnerabilidad*.

371

I. INTRODUCCIÓN

Los pueblos y comunidades indígenas sólo aparecieron en la Constitución mexicana hasta 1992, en el marco de la conmemoración de los quinientos años de lo que se llamó “el encuentro de dos mundos”, antes nombrado como el descubrimiento de América por los españoles. En ese marco, se reconoció, con una adición al artículo 2o., la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada originariamente en sus pueblos indígenas. Fue una norma declarativa breve e incompleta.

En enero de 1994, se dio el levantamiento zapatista en Chiapas, y con él, la exigencia de cambios constitucionales y reconocimiento de derechos individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas. En 1995, como producto de un proceso de negociación entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno federal, se aprobaron los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. La suscripción de estos Acuerdos generó altas expectativas en la esfera pública nacional e internacional y en algunas comunidades indígenas. No fue hasta 2001, ya en el gobierno de Vicente Fox, cuando, como parte de un compromiso de

* Catedrática de la Facultad de Derecho de la UNAM.

campana, el constituyente permanente llevó a la Constitución algunos de los compromisos institucionales y los principios reconocidos por el gobierno federal en estos Acuerdos.

Si bien esta reforma constitucional (artículos 1o., 2o., 4o., 18 y 115) representó un avance importante en el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de las personas, comunidades y pueblos indígenas, aún dejó pendiente la atención de algunas demandas históricas.

El punto más importante seguía siendo el de cómo generar un marco constitucional para la interacción armónica de dos cosmovisiones y dos sistemas normativos dentro de un orden jurídico nacional.

En 2001, se aprobó lo que en ese momento generó consenso. Desde entonces, la evolución normativa ha seguido su propio curso, y hoy el tema indígena está presente de manera transversal en distintas normas generales, y también en diversas políticas públicas de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, así como en diversas resoluciones y criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las cuales a su vez han retomado las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas y del sistema interamericano de derechos humanos.

Los principios establecidos en la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos también tuvieron un impacto favorable en la vida de los pueblos y comunidades indígenas.

En 2019 se vino a complementar el marco constitucional con la reforma que reconoce y regula de forma similar a los derechos de los pueblos indígenas, los relativos a los derechos de las personas, comunidades y pueblos afroamericanos, que habían sido invisibilizados desde su llegada al país en la época colonial y durante toda la vida nacional. Esto, a pesar de ser la tercera raíz de la mexicanidad y tener una fuerte presencia regional en estados como Veracruz, Guerrero, Oaxaca y Chiapas. Su historia, sus culturas y sus aportaciones al desarrollo del país no habían sido valoradas. Estuvieron invisibilizados en la agenda pública nacional.

Hoy, el texto del artículo 2o. constitucional beneficia a más de veinticinco millones de personas, de los cuales 23.2 millones son indígenas (19.4% de la población nacional), y 2.6 millones, afrodescendientes (2% de la población nacional).

Es en este contexto que cobra relevancia la reciente iniciativa de reformas al artículo 2o. constitucional presentada por el presidente López

Obrador, que retoma varias demandas históricas de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos.

Estas modificaciones abordan varios aspectos sustantivos, que se pueden agrupar de la siguiente forma:

- *Pluralismo jurídico* (reconocimiento de los sistemas normativos indígenas; jurisdicción indígena y autogobierno, acceso pleno a la jurisdicción del Estado).
- *Sujetos de derecho público* (pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas).
- *Estado pluricultural* (patrimonio cultural —material e inmaterial—; educación pluricultural, bilingüe, participativa y comunitaria; medicina tradicional).
- *Desarrollo integral, intercultural y sostenible* (derechos colectivos y protección de sitios sagrados).
- *Participación en el diseño y ejecución de políticas públicas*.
- *Derechos específicos* (mujeres y migrantes indígenas, personas afroamericanas).

II. PLURALISMO JURÍDICO

Una de las principales modificaciones propuestas por el Ejecutivo Federal, y cuyo debate persiste desde los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, consiste en sustituir el término “usos y costumbres” por “sistemas normativos indígenas”.

Este cambio responde a lo que se ha llamado “pluralismo jurídico”, que parte del reconocimiento de varios sistemas normativos dentro de un orden jurídico nacional.

De acuerdo con la teoría del derecho, particularmente la de H. L. A. Hart, se puede distinguir si existen uno o más sistemas normativos dentro de un orden jurídico en atención a la regla de reconocimiento, la que tiene como función reconocer la validez de una multiplicidad de normas.

Así, la validez del sistema normativo indígena podría tener su regla de reconocimiento en las normas ancestrales consuetudinarias. Hay que recordar que tanto la ley como la costumbre se han considerado fuentes de derecho, pero una es prospectiva y la otra es retrospectiva. La ley in-

dica lo que se va a hacer de ahora en adelante, a partir de su entrada en vigor; la costumbre se remite a un momento de difícil identificación. Se dice que hay que actuar como siempre se ha actuado; que hay que hacer lo que siempre se ha hecho. Se requiere que haya repetición de los actos y conciencia de que son obligatorios.

El punto clave es saber cómo esas costumbres o sistemas normativos basados en ella se acoplan al sistema constitucional mexicano. De nuevo, en términos de Hart, la clave está en si la Constitución también constituye la regla de reconocimiento del sistema normativo indígena. Esto significa que hay que obedecer al sistema normativo indígena, pero también hay que obedecer a la Constitución. Y las normas del sistema normativo indígena contrarias a la Constitución no tendrían validez.

Esto queda claro en la nueva redacción propuesta para la fracción I, al determinar que los pueblos indígenas deberán “decidir, conforme a sus sistemas normativos y de acuerdo con esta Constitución, sus formas internas de gobierno, de convivencia y de organización social, económica, política y cultural”.

Asimismo, la fracción II considera que no sólo es necesario aplicar sus sistemas normativos, sino también permitirles desarrollarlos. Esta fracción vuelve a dejar en la legislación secundaria la definición de los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes, cuando en la vida cotidiana las autoridades indígenas son más ágiles que lo que hubiera implicado acudir a tribunales. No conozco casos en que hayan ido a validar resoluciones de un órgano indígena a un tribunal constitucional, porque el problema es el mismo que el narrado en el punto anterior. Dificilmente van a requerir de una validación externa.

Por su parte, la reforma agrega un segundo párrafo a la fracción II, para dejar en claro que la jurisdicción indígena ejercida por las autoridades comunitarias deberá ajustarse a la Constitución y al orden jurídico vigente.

En el mismo sentido, la fracción III sustituye la referencia a prácticas tradicionales y comunitarias por sistemas normativos, al señalar que esas prácticas, convertidas en sistemas normativos, no podrán limitar los derechos político-electorales cuando se elijan a las autoridades o representantes de sus formas internas de gobierno.

Por su parte, la fracción VII adiciona al principio de paridad el principio de pluriculturalidad, como criterios a seguir en la elección de municipios con población indígena.

En consecuencia, el reconocer que los usos, costumbres y prácticas tradicionales son sistemas normativos, no cambia los efectos previstos anteriormente en la Constitución ni en los criterios jurisprudenciales o las reformas legislativas federales y locales que regulaban esta materia.

En cuanto al acceso pleno a la jurisdicción del Estado, la fracción VIII establece que para lograr este objetivo se deberán tomar en cuenta sus sistemas normativos, en lugar de decir sus costumbres. Este cambio es acorde a las modificaciones mencionadas anteriormente. Lo relevante de la reforma a esta fracción es que obliga al Estado a brindar asistencia a las personas indígenas con “peritas especializadas en derechos indígenas, pluralismo jurídico y perspectiva de género y diversidad cultural y lingüística”, lo que me parece muy importante, porque atiende una de las deficiencias más comunes en los juicios o litigios donde las personas indígenas son parte.

III. SUJETOS DE DERECHO PÚBLICO

Una de las modificaciones con efectos jurídicos e institucionales más relevantes, y que tiene también su antecedente en los Acuerdos de Larráinzar, es la propuesta de considerar a las *comunidades y pueblos indígenas y afromexicanos como sujetos de derecho público* con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Si bien por la vía judicial se había reconocido la personalidad jurídica a los pueblos indígenas, como en el caso del pueblo yaqui de Sonora contra el municipio de Hermosillo, o el de los mayas contra Monsanto en Yucatán, el reconocimiento constitucional de esta condición normativa a un ente colectivo tendrá consecuencias jurídicas y administrativas en los tres órdenes de gobierno, y jurisdiccionales en los poderes judiciales federal y estatales, con un elemento que no es considerado en la reforma, y que responde a la distribución geográfica de estas comunidades y pueblos.

En este sentido, ¿qué sucederá en los asuntos, litigios o actos jurídicos en que participen pueblos o comunidades en varios estados, varios municipios, o incluso en ambos lados de las fronteras con Estados Unidos,

Guatemala y Belice?, ¿quién asumiría la representación jurídica de ese pueblo? Por ejemplo, el pueblo huichol, asentado en Nayarit, Jalisco y San Luis Potosí, o las comunidades afromexicanas asentadas a lo largo de toda la Costa Chica (Guerrero y Oaxaca), o poblaciones que han migrado y se encuentran dispersas. ¿Qué efectos tendrá este reconocimiento en los ámbitos del derecho agrario, el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, más aún cuando intervengan las comunidades y pueblos afro-mexicanos que no cuentan con una delimitación territorial clara o que están asentados en tierras privadas, comunales o ejidales?

Son dudas que no solamente son un planteamiento académico, sino que seguramente comenzarán a ser resueltas tanto en las reformas secundarias, como en el ejercicio de gobierno, lo mismo que en la práctica cotidiana y en el ámbito jurisdiccional.

En cuanto el patrimonio propio, no queda claro cuáles serán sus alcances y efectos jurídicos, ya que, quitando los juicios agrarios que aún se encuentran en trámite (algunos desde el periodo cardenista), la dotación de tierras y aguas fue una política pública que concluyó hace ya varias décadas.

IV. ESTADO PLURICULTURAL

376

El reconocimiento del patrimonio cultural material e inmaterial es muy importante. En la propuesta se dice que éste comprende “todos los elementos que constituyen su cultura e identidad”. Asimismo, “se reconoce la propiedad intelectual colectiva respecto de ese patrimonio”.

El 17 de enero de 2022 se expidió la Ley Federal de Protección del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas, y ahora lo que se busca es que tenga un claro sustento constitucional.

En la fracción I B se señala que el Estado deberá “Adoptar las medidas necesarias para reconocer y proteger el patrimonio cultural, la propiedad intelectual colectiva, los conocimientos y las expresiones culturales tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas en los términos que establezca la ley”.

En cuanto a sus lenguas, el artículo dice actualmente que se deben “preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad”. Ahora se propone que diga que

se promueva “el uso, desarrollo, preservación, estudio y difusión de las lenguas indígenas como un elemento constitutivo de la diversidad cultural de la nación, así como una política lingüística multilingüe que permita su uso en los espacios públicos y privados que corresponda”.

El principal reto en esta materia es que aumente el número de hablantes de lenguas indígenas. De acuerdo con el Censo de Población de 2020. De los más de 23 millones de indígenas, sólo 7.3 millones hablan alguna lengua indígena. Esto constituye el 6.1 de la población nacional.

Perder la lengua fue consecuencia del proceso de asimilación cultural que se dio a partir de las políticas públicas en materia educativa que se instrumentaron desde el siglo XIX, aún en el periodo de gobierno del único presidente indígena que ha tenido México.

La propuesta de reforma adiciona un inciso b) a la fracción IV para que los pueblos y comunidades indígenas participen en la construcción de los modelos educativos. Se dice que esta medida es para reconocer la composición pluricultural de la nación con base en sus culturas, lenguas y métodos de enseñanza-aprendizaje.

Estoy convencida de la necesidad de enfrentar la violencia epistémica que han sufrido los pueblos y comunidades indígenas desde la conquista, porque durante mucho tiempo sólo existió la visión de los vencedores o desde el momento en que los pueblos y comunidades desaparecieron como resultado del mestizaje, este proceso se intensificó desde las políticas educativas de Justo Sierra hasta Vasconcelos.

También la política educativa de Cárdenas tenía como objetivo lograr que los pueblos y comunidades pasaran un proceso de asimilación perdiendo su esencia. Se valoraban los monumentos prehispánicos, pero no las culturas vivas.

Por ello, es importante que en la fracción II d) se proponga “La promoción de programas educativos bilingües, en concordancia con los métodos culturales de enseñanza y aprendizaje de los pueblos y comunidades indígenas”, mientras que la fracción e) establece que “La definición y desarrollo de programas educativos que reconozcan e impulsen la herencia cultural de los pueblos y comunidades indígenas y su importancia para la Nación; así como la promoción de una relación intercultural, de no discriminación y libre de racismo”.

Respecto de la medicina tradicional, el proyecto adiciona la fracción IV-C para otorgar a las comunidades y pueblos indígenas el derecho a “Desarrollar, practicar, fortalecer y promover la medicina tradicional, así como la partería para la atención del embarazo, parto y puerperio. Se reconocen a las personas que las ejercen, incluidos sus saberes y prácticas de salud”.

La medicina tradicional tiene un gran valor cultural. El conocimiento de la herbolaria por el gran número de plantas medicinales existentes en México y el conocimiento ancestral pueden seguir siendo útiles para la salud en los pueblos y comunidades. Asimismo, es muy frecuente que mujeres indígenas sufran violencia obstétrica en los hospitales públicos al no conocerse, respetarse y aplicarse los métodos tradicionales empleados en sus comunidades. Siempre debe existir la posibilidad de que las mujeres indígenas elijan el método que más les convenga y ser informadas de los procedimientos, de preferencia, en sus propias lenguas.

Esto se complementa con la adición a la fracción III, la cual señala que en el acceso a la salud debe haber pertinencia intercultural. Lo mismo sucedería respecto de la alimentación, ya que la fracción III a) busca que ésta sea nutritiva, suficiente y de calidad, con pertinencia cultural, en especial respecto de la población infantil.

Esto último me parece muy relevante que se garantice, porque los mayores niveles de desnutrición infantil severa los tenemos en las zonas rurales de los estados con población mayoritaria o altamente indígena. De acuerdo con las últimas dos encuestas nacionales de salud y nutrición, la baja talla afectaba al 12.6 de población infantil menor a cinco años.

Finalmente, una de las reformas más relevantes de la propuesta presidencial es, sin duda, la inclusión en el apartado C de la definición de pueblos y comunidades afromexicanas, que no fue considerada en la reforma constitucional de 2019, para quedar de la siguiente manera: “Los pueblos y comunidades afromexicanas se integran por descendientes de personas originarias de poblaciones del continente africano trasladadas por la fuerza, asentados en el territorio nacional desde la época colonial, con formas propias de organización social, económica, política y cultural, y que afirman su existencia como colectividades culturalmente diferenciadas”.

V. DESARROLLO INTEGRAL, INTERCULTURAL Y SOSTENIBLE

La propuesta de reforma establece de forma explícita el derecho al desarrollo integral de las personas indígenas, con énfasis en las mujeres (fracción V).

Este derecho está estrechamente vinculado al derecho de consulta a las comunidades y pueblos indígenas, reconocido en el Convenio 169 de la OIT y desarrollado por diversas resoluciones y tesis del Poder Judicial de la Federación.

De ahí que la reforma plantea en la fracción VIII-B, que los pueblos indígenas deben “ser consultados sobre las medidas legislativas o administrativas que se pretendan adoptar, cuando estas puedan causar afectaciones o impactos significativos en su vida o entorno, con la finalidad de obtener su consentimiento o, en su caso, llegar a un acuerdo sobre las medidas legislativas o administrativas que vayan a adoptarse”.

“Las consultas indígenas se realizarán de conformidad con principios y normas que garanticen el respeto y el ejercicio efectivo de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas reconocidos en esta Constitución”.

Incluso, se propone un párrafo específico para cuando se trate de una obra que va a beneficiar a un particular. En ese caso se dice que “el costo de la consulta debe ser cubierto por éste”. También señala que “La persona física o moral que obtenga un lucro por las medidas administrativas objeto de consulta debe otorgar a los pueblos y comunidades indígenas un beneficio justo y equitativo, en los términos que establezcan las leyes aplicables”.

Con estos preceptos, la reforma pretende evitar el desarrollo de grandes proyectos, como los parques eólicos (istmo de Tehuantepec y Rumorosa en Baja California), o proyectos mineros o industriales.

Se propone, asimismo, hacer una precisión de legitimación procesal, al señalar que “los pueblos y comunidades indígenas son los únicos legitimados para impugnar, por las vías jurisdiccionales establecidas, el incumplimiento del derecho reconocido en esta fracción. La ley de la materia regulará los términos, condiciones y procedimientos para llevar a cabo la impugnación”.

Asimismo, en la fracción X se señala que el Estado deberá “celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos y comunidades indíge-

nas interesados, por medio de sus instituciones representativas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que puedan causar afectaciones o impactos significativos en su vida o entorno...”.

Ésta es una práctica que se ha seguido hasta ahora con algunas leyes, y también la falta de consulta ha dado pie a la promoción de acciones de inconstitucionalidad ante la Corte. Con el tema de la consulta, sólo queda como duda si este proyecto de reforma constitucional fue consultado con los pueblos y comunidades indígenas antes de ser presentado.

Como parte de los aspectos vinculados a la conservación y mejora del hábitat, se propone agregar que se debe preservar la bioculturalidad y la integridad de las tierras de los pueblos y comunidades indígenas, incluidos los lugares sagrados declarados por la autoridad competente. Al respecto, cabe destacar que el 9 de agosto de 2023 se emitió el Decreto por el que se reconocen, protegen, preservan y salvaguardan los lugares y sitios sagrados y las rutas de peregrinación de los pueblos indígenas wixárika, náayeri, o'dam y mexican. De ser aprobada esta reforma, se daría un marco constitucional expreso para la emisión de este tipo de decretos.

VI. PARTICIPACIÓN EN EL DISEÑO Y EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En este rubro, se dice que tiene que haber planes de desarrollo que fortalezcan sus economías y fomenten la agroecología, los cultivos tradicionales, en especial el sistema milpa, las semillas nativas, los recursos agroalimentarios y el óptimo uso de la tierra, libres del uso de sustancias peligrosas y productos químicos tóxicos.

Se señala que la ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y desarrollo de las economías de los pueblos y comunidades indígenas, y reconocerá el trabajo comunitario como parte integrante de su organización social y cultural.

El trabajo comunitario que en Oaxaca se conoce como tequio es muy común en las comunidades indígenas. Se busca que se le dé valor a este último, y que sea parte del desarrollo de las economías de los pueblos y comunidades indígenas y parte integrante de su organización social y cultural.

Sobre el trabajo comunitario, destaca la propuesta de la fracción I-A, en el sentido de que como parte de la planeación institucional es necesario “Determinar, mediante criterios compensatorios, equitativos, justos y proporcionales, las asignaciones presupuestales para los pueblos y comunidades indígenas, que serán administradas directamente por estos, conforme lo establezcan las normas presupuestarias aplicables”.

La dependencia a la que se le asigne el recurso deberá traspasarlo a los pueblos y comunidades indígenas, para que ellos lo administren directamente. De nuevo, el problema va a ser cómo quedarán acreditadas las comunidades que recibirán este beneficio.

En cuanto a los medios de comunicación, que ha sido un tema recurrente desde los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, la adición de la fracción VI-A obliga al Estado a

Establecer y garantizar las condiciones para que los pueblos y comunidades indígenas puedan adquirir, operar, promover, desarrollar y administrar sus medios de comunicación, telecomunicación y nuevas tecnologías de la información, en espacios óptimos del espectro radioeléctrico, redes e infraestructura, haciendo uso de sus lenguas y otros elementos culturales.

Además, la fracción VI-B *también* compromete al Estado a “Adoptar medidas eficaces para que los pueblos y comunidades indígenas puedan acceder a todos los medios de comunicación e información, en condiciones de dignidad, equidad e interculturalidad, sin discriminación alguna, para que dichos medios reflejen la diversidad cultural indígena”.

Si bien estas medidas responden a una demanda histórica basada en la experiencia de varias comunidades que operan o cuentan con radiodifusoras regionales, que son consideradas como medios estratégicos para comunicar, informar e interactuar al interior y exterior de las mismas, en la práctica la sostenibilidad de un medio de comunicación indígena depende del beneficio que obtiene la comunidad por sus servicios, pero también de la capacidad de innovación, creatividad y resiliencia que desarrollen estos medios, en un contexto marcado por la falta de recursos, el acceso a nuevas tecnologías y la competencia real con los medios digitales que ya pueden llegar a las comunidades a través de Internet.

VII. DERECHOS DE LAS MUJERES INDÍGENAS Y OTROS GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

A la obligación de garantizar la participación efectiva de las mujeres indígenas en condiciones de igualdad, en los procesos de desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas y su acceso a la educación, se propone agregar “la propiedad y posesión de la tierra; su participación en la toma de decisiones de carácter público, y la promoción y respeto de sus derechos humanos”. Esto es congruente con lo establecido en la Recomendación General 39 emitida por el Comité de la CEDAW en octubre de 2022.

En materia de protección a indígenas migrantes, la reforma obliga al Estado a fortalecer el vínculo con sus comunidades de origen y la difusión de sus culturas y su inclusión social en los lugares de destino. Ésta será una tarea para los consulados de México en el mundo, pero particularmente en Estados Unidos, donde la migración es mayor.

En cuanto a la inserseccionalidad, se agrega en el inciso b de la fracción VIII, garantizar los derechos de las personas jornaleras agrícolas, trabajadoras del hogar y con discapacidad. Es la primera vez que hay una referencia específica a personas con discapacidad.

Asimismo, en el apartado D, que aplicaría a mujeres indígenas y afromexicanas, se les reconoce y garantiza el derecho de participar de manera efectiva y en condiciones de igualdad tanto en los procesos de desarrollo integral de sus pueblos y comunidades como en la toma de decisiones de carácter público, lo mismo que en la promoción y respeto de sus derechos de acceso a la educación, a la salud, a la propiedad y a la posesión de la tierra y demás derechos humanos.

Se propone también reconocer y garantizar

el derecho de la niñez, adolescencia y juventud indígena y afromexicana a una atención adecuada, en sus propias lenguas, para hacer efectivo el conocimiento y ejercicio pleno de sus derechos de acceso a la educación, a la salud, a la tecnología, al arte, la cultura, el deporte, la capacitación para el trabajo, entre otros. Asimismo, se debe garantizar una vida libre de todo tipo de exclusión, discriminación y violencia, en especial de la violencia sexual y de género, así como establecer políticas dirigidas a prevenir y atender las adicciones desde una visión de respeto a las identidades culturales.

Por último, la iniciativa presidencial incluye un catálogo de derechos de los pueblos y comunidades afromexicanos, que tampoco fueron considerados en la reforma constitucional de 2019, y que son similares a los otorgados en el mismo artículo 2o. a los pueblos y comunidades indígenas.

Para hacer efectivas estas reformas, la propuesta establece en sus transitorios un plazo de 180 días para emitir la ley general correspondiente. Dificilmente se podrá cumplir con este plazo, por la dificultad derivada de la complejidad de la materia. Este plazo se ha dado de manera recurrente en los transitorios de las reformas previas al artículo 2o., pero el Congreso no ha aprobado hasta ahora una ley general, en parte por la dificultad de establecer generalizaciones ante la diversidad de situaciones particulares que se presentan tanto en los pueblos y comunidades indígenas como con los afromexicanos. Ha sido más fácil elaborar leyes locales, como la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, emitida desde 1998 por el Congreso de Oaxaca, que atiende a su propia diversidad cultural.

Otro desafío que seguramente enfrentará esta reforma es la disposición futura de recursos presupuestales e institucionales suficientes para hacer efectivos todos los derechos y preceptos constitucionales contenidos en ella.

La iniciativa de reformas en términos generales representa una buena oportunidad para resarcir y compensar las condiciones de desigualdad, marginación, invisibilización y menosprecio de las culturas originarias después de la conquista. Ojalá exista una amplia difusión y conocimiento de la reforma antes de su aprobación en las Cámaras y en las legislaturas de los estados, para que la conozcan los pueblos indígenas y afrodescendientes de todo México y puedan enriquecerla y ampliarla, en su caso.



Artículo 2o. reforma indígena 2024

J. Alberto GONZÁLEZ GALVÁN*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Modificaciones en los párrafos introductorios: principios y definiciones*. III. *Modificaciones en el apartado “A”: derechos autonómicos*. IV. *Modificaciones en el apartado “B”: derechos sociales, económicos y culturales*. V. *Modificaciones al apartado “C”: derechos de los pueblos afromexicanos*. VI. *Adición del apartado “D”: derechos de las mujeres, infancia, adolescencia y juventud indígena y afromexicana*. VII. *Párrafos finales: obligaciones del Estado*. VIII. *Conclusiones*.

385

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente en materia de derechos indígenas fue aprobado en 2001, teniendo como único antecedente constitucional la reforma al artículo 4o. en 1992. La reforma de 2024 modifica algunos párrafos introductorios, así como los apartados “A”, “B” y “C”, y adiciona el apartado “D”, modificando los últimos párrafos.

II. MODIFICACIONES EN LOS PÁRRAFOS INTRODUCTORIOS: PRINCIPIOS Y DEFINICIONES

Las modificaciones que amplían y aclaran el contenido de los párrafos introductorios son:

1. El reconocimiento de la *nación pluricultural*: “La Nación tiene una composición pluricultural y multiétnica sustentada originalmente

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ORCID: 0000-0001-7260-0134.

en sus pueblos indígenas”. Se adicionó en el párrafo segundo que la nación es también “multiétnica”, lo cual refuerza el sentido del principio de la diversidad cultural mexicana con etnias, culturas y pueblos originarios, derivados y extranjeros.

2. El reconocimiento como sujetos de derechos: *definición de pueblos indígenas*: “Son aquellas colectividades con una continuidad histórica de las sociedades precoloniales establecidas en el territorio nacional, que conservan, desarrollan y transmiten sus instituciones sociales, normativas, económicas, culturales y políticas o parte de ellas”. Se cambia también en el párrafo segundo el término de “poblaciones” por *colectividades y sociedades*, que provienen de antes de la invasión, conquista y colonización española, y tuvieron una continuidad histórica a través de sus instituciones también normativas.
3. El reconocimiento como sujetos de derechos: *definición de comunidades indígenas*: “Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus sistemas normativos”. A la definición en el párrafo cuarto de las comunidades como parte de un pueblo se cambió el término “usos y costumbres” por *sistemas normativos*.
4. El reconocimiento del *derecho a la libre determinación*:

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en el marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. En el reconocimiento de los pueblos indígenas se deben tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos, de asentamiento físico y de autoadscripción.

Se suprimió en este párrafo cinco que este reconocimiento se haría “en las Constituciones y leyes de las entidades federativas”, ya que se pasó al último párrafo del apartado “D” y se explicitó el *principio de autoadscripción*, que ya existía como *principio de autoidentificación* en el párrafo tercero, y que consta también en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en su artículo 1.2.

5. El reconocimiento como *sujetos de derecho público*: “Se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho pú-

blico con personalidad jurídica y patrimonio propio”. Este reconocimiento que consta en el párrafo seis ya existía en la iniciativa de la reforma de 2001, y ahora se explicita en el apartado “C”, párrafo tercero, incluyendo a los pueblos no sólo indígenas, sino también a los afromexicanos.

III. MODIFICACIONES EN EL APARTADO “A”: DERECHOS AUTONÓMICOS

1. *Las nuevas modificaciones al apartado “A” son las siguientes:*

1. El reconocimiento del *patrimonio cultural* como propiedad intelectual colectiva (fracción IV): “Preservar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, material e inmaterial, que comprende todos los elementos que constituyen su cultura e identidad. Se reconoce la propiedad intelectual colectiva respecto de dicho patrimonio, en los términos que dispongan las leyes”.
2. El reconocimiento de los *derechos lingüísticos* (fracción IV-A): “Promover el uso, desarrollo, preservación, estudio y difusión de las lenguas indígenas como un elemento constitutivo de la diversidad cultural de la Nación así como una política lingüística multilingüe que permita su uso en los espacios públicos y privados que corresponda”.
3. El reconocimiento del *derecho a una educación incluyente* (fracción IV-B): “Participar, en términos del artículo 3o. Constitucional, en la construcción de los modelos educativos para reconocer la composición pluricultural de la Nación con base en sus culturas, lenguas y métodos de enseñanza y aprendizaje”.
4. El reconocimiento del *derecho a la salud incluyente* (fracción IV-C): “Desarrollar, practicar, fortalecer y promover la medicina tradicional, así como la partería para la atención del embarazo, parto y puerperio. Se reconocen a las personas que las ejercen, incluidos sus saberes y prácticas de salud”.
5. El reconocimiento del *derecho al desarrollo* (fracción VIII-A): “Ejercer, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, su derecho al desarrollo integral con base en sus formas de organización

económica, social, cultural, con respeto a la integridad del medio ambiente y recursos naturales, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables”.

6. El reconocimiento del *derecho a la consulta* (fracción VIII-B):

Ser consultados sobre las medidas legislativas o administrativas que se pretendan adoptar, cuando estas puedan causar afectaciones o impactos significativos en su vida o entorno, con la finalidad de obtener su consentimiento, o en su caso, llegar a un acuerdo sobre las medidas legislativas o administrativas que vayan a adoptarse.

Las consultas indígenas se realizarán de conformidad con principios y normas que garanticen el respeto y el ejercicio efectivo de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas reconocidos en esta Constitución.

Cuando la medida administrativa que se pretenda adoptar beneficie a un particular, el costo de la consulta debe ser cubierto por este.

La persona física o moral que obtenga un lucro por las medidas administrativas objeto de consulta debe otorgar a los pueblos y comunidades indígenas un beneficio justo y equitativo, en los términos que establezcan las leyes aplicables.

Los pueblos y comunidades indígenas son los únicos legitimados para impugnar por las vías jurisdiccionales establecidas, el incumplimiento del derecho reconocido en esta fracción. La ley de la materia regulará los términos, condiciones y procedimientos para llevar a cabo la impugnación.

2. Las modificaciones que amplían y aclaran el contenido del apartado “A”

- Fracción I. El reconocimiento del *derecho a la autoorganización* (se agregó *conforme a sus sistemas normativos y de acuerdo con esta Constitución sus formas internas de gobierno*).
- Fracción II. El reconocimiento del *derecho a la jurisdicción* (se adicionó el párrafo: “La jurisdicción indígena se ejercerá por las autoridades comunitarias de acuerdo con los sistemas normativos de los pueblos y comunidades indígenas, dentro del marco del orden jurídico vigente, en los términos de esta Constitución y leyes aplicables”).
- Fracción III. El reconocimiento del *derecho electoral consuetudinario* (se agregó *sus sistemas normativos* en lugar de “sus normas, procedi-

mientos y prácticas tradicionales”, y se adicionó con *la autonomía de la Ciudad de México*, y que *En ningún caso, sus sistemas normativos limitarán los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales*).

- Fracción V. El reconocimiento del *derecho al territorio*: se adicionaron las palabras *bioculturalidad y lugares sagrados*.
- Fracción VII. El reconocimiento del *derecho a la representación política municipal*: se adicionó *aplicando los principios de paridad de género y pluriculturalidad*.
- Fracción VIII. El reconocimiento del *derecho al acceso a la jurisdicción del Estado*: se agregó *sistemas normativos por “costumbres”*, y se adicionó *traductoras, peritos especializadas en derechos indígenas, pluralismo jurídico, perspectiva de género, diversidad cultural y lingüística*.

3. Derogación del derecho de los pueblos indígenas a ser reconocidos como entidades de interés público (último párrafo)

389

Se deroga este derecho, por interpretarse que se opone al derecho de los pueblos indígenas a ser reconocidos como entidades de derecho público, lo cual es inexacto, ya que ambos reconocimientos son necesarios, porque no se oponen, sino que son complementarios. El reconocimiento de los pueblos como entidades de derecho público constituye el fundamento legal para reglamentar los derechos autonómicos que constan en el apartado “A”, y el reconocimiento de los pueblos como entidades de interés público constituye el fundamento legal para reglamentar los derechos sociales, económicos y culturales que constan en el apartado “B”.

IV. MODIFICACIONES EN EL APARTADO “B”: DERECHOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y CULTURALES

1. Modificaciones que son nuevas

1. El reconocimiento del *derecho al desarrollo económico* (fracción I):

Impulsar el desarrollo comunitario y regional de los pueblos y comunidades indígenas, para mejorar sus condiciones de vida y bienestar común, mediante planes de desarrollo que fortalezcan sus economías y fomenten la agroecología, los cultivos tradicionales, en especial, el sistema de milpa, las semillas nativas, los recursos agroalimentarios y el óptimo uso de la tierra, libres del uso de sustancias peligrosas y productos químicos tóxicos.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y desarrollo de la economía de los pueblos y comunidades indígenas, y reconocerá el trabajo comunitario como parte integrante de su organización social y cultural.

2. El reconocimiento del *derecho al presupuesto* (fracción I-A): “Determinar, mediante criterios compensatorios, equitativos, justos y proporcionales, las asignaciones presupuestales para los pueblos y comunidades indígenas, que serán administradas directamente por estos, conforme lo establezcan las normas presupuestales aplicables”.
3. El reconocimiento del *derecho al patrimonio cultural* (fracción I-B): “Adoptar las medidas necesarias para reconocer y proteger el patrimonio cultural, la propiedad intelectual colectiva, los conocimientos y las expresiones culturales tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas, en los términos que establezca la ley”.
4. El reconocimiento del *derecho a la educación* (fracción II):

Garantizar y fortalecer la educación indígena, intercultural y plurilingüe mediante:

La alfabetización y la educación básica, media superior y superior estatal, gratuita, integral y con pertenencia cultural y lingüística;

La formación de profesionales indígenas y la implementación de la educación comunitaria;

El establecimiento de un sistema de becas para las personas indígenas que cursen cualquier nivel educativo;

La promoción de programas educativos bilingües, en concordancia con los métodos culturales de enseñanza y aprendizaje de los pueblos y comunidades indígenas, y

La definición y desarrollo de programas educativos que reconozcan e impulsen la herencia cultural de los pueblos y comunidades indígenas y su importancia para la Nación; así como, la promoción de una relación intercultural, de no discriminación y libre de racismo.

5. El reconocimiento de los *derechos de los trabajadores* (fracción VIII):

Establecer políticas públicas para proteger a las comunidades y personas indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, en especial, mediante acciones destinadas a:

Reconocer las formas organizativas de las comunidades indígenas residentes y las personas indígenas migrantes en los contextos de destino en el territorio nacional;

Garantizar los derechos laborales de las personas jornaleros agrícolas, trabajadoras del hogar y con discapacidad;

Mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños, niñas, adolescentes y jóvenes y familias migrantes;

Velar por el respeto de sus derechos humanos, y

Promover, con pleno respeto a su identidad, la difusión de sus culturas y su inclusión social en los lugares de destino que propicien acciones de fortalecimiento del vínculo familiar y comunitario.

La ley establecerá los mecanismos para que las personas indígenas residentes y las migrantes puedan mantener la ciudadanía mexicana y el vínculo con sus comunidades de origen.

2. *Modificaciones que aclaran y amplían el contenido*

1. El reconocimiento del *derecho a los derechos y al desarrollo*:

La Federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de Ciudad de México deben establecer las instituciones y determinar las políticas públicas que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos indígenas y el desarrollo integral, intercultural y sostenible de sus pueblos y comunidades, las cuales deben ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Se suprimió que las autoridades señaladas debían “promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria”. Se adicionó *las demarcaciones territoriales de Ciudad de México*; las políticas públicas; el ejercicio *efectivo*; el desarrollo integral, *intercultural y sostenible*.

2. El reconocimiento del *derecho a la salud* (fracción III): “Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación y

la cobertura del sistema nacional con perspectiva intercultural, así como reconocer las prácticas de la medicina tradicional”. Se adicionó *con perspectiva intercultural*.

3. El reconocimiento del *derecho a la alimentación* (fracción III-A): “Garantizar el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad con pertinencia cultural, en especial para la población infantil”. Se adicionó *nutritiva, suficiente y de calidad con pertinencia cultural*.

4. El reconocimiento del *derecho a la vivienda* (fracción IV):

Mejorar las condiciones de vida de los pueblos y comunidades indígenas y a sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que garanticen el acceso al financiamiento para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos, en armonía con su entorno natural y cultural, sus conocimientos y tecnologías tradicionales.

Se adicionó *en armonía con su entorno natural y cultural, sus conocimientos y tecnologías tradicionales*.

5. El reconocimiento de los *derechos de las mujeres* (fracción V): “Garantizar la participación efectiva de las mujeres indígenas, en condiciones de igualdad, en los procesos de desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas; su acceso a la educación, así como a la propiedad y posesión de la tierra, su participación en la toma de decisiones de carácter público, y la promoción del respeto de sus derechos humanos”. Se adicionó *la propiedad y posesión de la tierra, su participación en la toma de decisiones de carácter público, y la promoción del respeto de sus derechos humanos*.

6. El reconocimiento al *derecho a la comunicación* (fracción VI): “Garantizar y extender la red de comunicaciones que permita la articulación de los pueblos y comunidades indígenas, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación, caminos artesanales, radiodifusión, telecomunicación e internet de banda ancha”. Se adicionó *caminos artesanales, radiodifusión, telecomunicación e internet de banda ancha*.

7. El reconocimiento del *derecho a la adquisición de medios de comunicación masiva* (fracción VI-A): “Establecer y garantizar las condiciones para que los pueblos y comunidades indígenas puedan

adquirir, operar, promover, desarrollar y administrar sus medios de comunicación, telecomunicación y nuevas tecnologías de la información, en espacios óptimos del espectro radioeléctrico, redes e infraestructura, haciendo uso de sus lenguas y otros elementos culturales”. Se adicionó *haciendo uso de sus lenguas y otros elementos culturales*.

8. El reconocimiento del *derecho al acceso a los medios de comunicación masiva* (fracción VI-B): “Adoptar medidas eficaces para que los pueblos y comunidades indígenas puedan acceder a todos los medios de comunicación e información, en condiciones de dignidad, equidad e interculturalidad, sin discriminación alguna, para que dichos medios reflejen la diversidad cultural indígena”. Se adicionó *en condiciones de dignidad, equidad e interculturalidad, sin discriminación alguna, para que dichos medios reflejen la diversidad cultural indígena*.
9. El reconocimiento del *derecho al empleo* (fracción VII): “Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia en sus ingresos económicos, la creación de empleos, la incorporación de tecnologías, incluidos sus sistemas tradicionales de producción, para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización”. Se adicionó *incluidos sus sistemas tradicionales de producción*.
10. El reconocimiento del *derecho a la consulta* (fracción X): “Celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos y comunidades indígenas interesados, por medio de sus instituciones representativas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que puedan causar afectaciones o impactos significativos en su vida o entorno, en los términos de la fracción VIII-B del apartado A del presente artículo”. Se adicionó *por medio de sus instituciones representativas*.
11. El reconocimiento del derecho a la administración de su presupuesto (último párrafo): “La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben establecer

las partidas específicas en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que los pueblos y comunidades indígenas las administren y ejerzan en los términos de las disposiciones jurídicas y presupuestarias aplicables”. Se adicionó *para que los pueblos y comunidades indígenas las administren y ejerzan en los términos de las disposiciones jurídicas*.

V. MODIFICACIONES AL APARTADO “C”: DERECHOS DE LOS PUEBLOS AFROMEXICANOS

1. El reconocimiento de los *derechos de los pueblos fromexicanos* (párrafo primero): “Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades fromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores de este artículo, a fin de garantizar su desarrollo e inclusión social, en los términos que establezca esta Constitución, así como su libre determinación que se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional”. Se adicionó *en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional*.
2. El reconocimiento como sujetos de derechos: *definición de pueblos fromexicanos* (párrafo segundo): “Los pueblos y comunidades fromexicanas se integran por descendientes de personas originarias de poblaciones del continente africano trasladadas por la fuerza, asentados en el territorio nacional desde la época colonial, con formas propias de organización social, económica, política y cultural, y que afirman su existencia como colectividades culturalmente diferenciadas”. Este párrafo es nuevo.
3. El reconocimiento de los pueblos fromexicanos como *sujetos de derecho público*: “Los pueblos y comunidades fromexicanas tienen el carácter de sujetos de derecho público. Tienen además derecho a:

Fracción I: La protección de su identidad cultural, modos de vida, expresiones espirituales y todos los elementos que integran su patrimonio cultural, material e inmaterial, propiedad intelectual colectiva, en los términos que establezca la ley;

Fracción II: La promoción, reconocimiento y protección de sus conocimientos, aportes, contribuciones en la historia nacional, así como la diversidad cultural de la Nación, en las diversas modalidades y niveles del Sistema Educativo Nacional, y

Fracción III: Ser incluidos en los registros de producción de datos, información y estadística oficiales, en especial en los censos y encuestas que correspondan, para lo cual las instituciones competentes deben establecer los procedimientos, metodologías, criterios estadísticos y censales respecto de su identidad y autoadscripción.

Este párrafo y sus fracciones son nuevos.

VI. ADICIÓN DEL APARTADO “D”: DERECHOS DE LAS MUJERES, INFANCIA, ADOLESCENCIA Y JUVENTUD INDÍGENA Y AFROMEXICANA

1. El reconocimiento de los *derechos de las mujeres indígenas y afro-mexicanas*: “Se reconoce y garantiza el derecho de las mujeres indígenas afromexicanas a participar de manera efectiva y en condiciones de igualdad en los procesos de desarrollo integral de sus pueblos y comunidades; en la toma de decisiones de carácter público; en la promoción y respeto de sus derechos de acceso a la educación, a la salud, a la propiedad y a la posesión de la tierra y demás derechos humanos”.
2. El reconocimiento de los *derechos de la infancia, adolescencia y juventud indígena y afromexicana*: “Se reconoce y garantiza el derecho de la niñez, adolescencia y juventud indígena y afromexicana a una atención adecuada, en sus propias lenguas, para hacer efectivo el conocimiento y ejercicio pleno de sus derechos de acceso a la educación, a la salud, a la tecnología, al arte, la cultura, el deporte, la capacitación para el trabajo, entre otros. Asimismo, se debe garantizar una vida libre de todo tipo de exclusión, discriminación y violencia, en especial de la violencia sexual y de género, así como establecer políticas dirigidas a prevenir y atender las adicciones desde una visión de respeto a las identidades culturales”.

VII. PÁRRAFOS FINALES: OBLIGACIONES DEL ESTADO

1. Establecimiento de la *obligación de eliminar el racismo*: “La Federación, las entidades federativas y los municipios tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en esta Constitución, con el propósito de eliminar la discriminación, racismo, exclusión e invisibilidad de las que son objeto”.
2. Establecimiento de la *obligación de reglamentar los derechos*: “La ley general debe establecer las normas y mecanismos que aseguren el respeto y la implementación de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas reconocidos en esta Constitución”.
3. Establecimiento de la *obligación de reglamentar el derecho a la libre determinación*: “Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, en el marco constitucional que asegure el reconocimiento como sujetos de derecho público, con respeto irrestricto a los derechos humanos”.

VIII. CONCLUSIONES

1. Sobre el *reconocimiento de los pueblos indígenas y afromexicanos como sujetos de derecho público*: este reconocimiento confirma el derecho a la libre determinación que tienen esos pueblos; sin embargo, se elimina el reconocimiento que ya tenían los pueblos indígenas como sujetos de interés público, lo cual sería perjudicial, porque ambos reconocimientos no se excluyen, sino que son complementarios, y debería incluirse también a los pueblos afromexicanos como sujetos de interés público.
2. Sobre el *derecho a la consulta*: se reconoce el principio de la consulta a través de sus representantes con elementos que deberían formar parte de la ley reglamentaria.

3. Sobre el *derecho al patrimonio cultural*: se reconoce la propiedad intelectual colectiva con elementos que ya constan en la ley correspondiente.
4. Sobre los *derechos*: la mayor parte de los párrafos y fracciones contienen adiciones que no alteran el sentido de los mismos, sino que los aclaran y amplían.
5. Sobre la *reglamentación de la reforma*:
 - A. La *Federación* se obliga reglamentar el apartado “A” sobre los derechos autonómicos de los pueblos indígenas; el apartado “B” sobre los derechos del desarrollo de los pueblos indígenas; el apartado “C” sobre los derechos de los pueblos afroamericanos y el apartado “D” sobre los derechos de las mujeres, infancia, adolescencia, juventud, indígenas y afroamericanas.
 - B. Las *entidades federativas* se obligan reglamentar el apartado “A” sobre los derechos autonómicos de los pueblos indígenas; el apartado “B” sobre los derechos del desarrollo de los pueblos indígenas; el apartado “C” sobre los derechos de los pueblos afroamericanos, y el apartado “D” sobre los derechos de las mujeres, infancia, adolescencia, juventud, indígenas y afroamericanas.
 - C. Los *municipios* se obligan a reglamentar el apartado “B” sobre los derechos del desarrollo de los pueblos indígenas; el apartado “C” sobre los derechos de los pueblos afroamericanos, y el apartado “D” sobre los derechos de las mujeres, infancia, adolescencia, juventud, indígenas y afroamericanas.



quince.

Reforma electoral





La iniciativa presidencial de reforma electoral: Breve radiografía del "Plan C"

Javier MARTÍN REYES*
J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ**

SUMARIO: I. Introducción. II. Supresión de legisladores de representación proporcional o de minoría y reducción de su número. III. Reducción del financiamiento público a los partidos políticos. IV. Desaparición del Instituto Nacional Electoral. V. Cambios al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la justicia electoral. VI. Fin del federalismo electoral. VII. Destitución de todas las consejerías y magistraturas que actualmente desempeñan el cargo. VIII. Otras modificaciones. IX. A manera de conclusión.

401

I. INTRODUCCIÓN

La iniciativa presidencial que se analiza contempla, entre sus principales propuestas, algunas de carácter sustantivo en materia electoral, que impactan en la integración de la representación política en los órganos legislativos y en las condiciones de la competencia, como la reinstauración absoluta del principio de mayoría relativa para la elección de diputados y senadores —con la consecuente supresión de legisladores de representación proporcional o de minoría—; la disminución del número de legisladores, así como la reducción a la mitad del financiamiento público de los partidos políticos.

Asimismo, otras propuestas son de carácter adjetivo, y se relacionan con la organización de los comicios y el sistema de justicia electoral, como

* Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
ORCID: 0000-0001-9764-4117.

** Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1342-9186>.

es el caso de la desaparición del Instituto Nacional Electoral (INE) y su sustitución por un nuevo Instituto Nacional de Elecciones y Consultas (INEC), que contaría con un disminuido grado de autonomía y menores garantías de independencia; la desaparición del federalismo electoral en México, con la consecuente eliminación de los institutos electorales locales (OPLE) y los tribunales electorales de las entidades federativas; la reducción de las garantías de independencia de las personas magistradas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); la elección popular de consejerías del INEC y de las magistraturas del TEPJF, aparejada con la finalización anticipada del encargo de quienes actualmente desempeñan esos cargos, además de algunos otros cambios puntuales que conviene precisar.

A diferencia de las anteriores iniciativas de reforma electoral en México, como parte del proceso de transición a la democracia, que por lo general fueron promovidas o consensuadas por los partidos de oposición para conformar un sistema de partidos políticos plural y competitivo, así como garantizar condiciones cada vez más equitativas para la competencia electoral y procedimientos administrativos y jurisdiccionales más transparentes, confiables y justos para acceder al poder público —con la posibilidad real de la alternancia y la recurrencia de gobiernos divididos tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas—, la iniciativa de reforma constitucional presentada el 5 de febrero de 2024 se hace desde el poder, en tanto proviene del presidente de la república y la respalda su partido en el gobierno, con el riesgo, en el supuesto de ser aprobada, de reinstaurar un régimen de partido político hegemónico, sin garantías suficientes de respeto a los derechos de las minorías y la celebración de elecciones libres y auténticas.

En efecto, con el objetivo explícito de avanzar en el proceso de transición y consolidación democrática, a partir de 1977 y hasta hace diez años, se aprobaron en nuestro país quince reformas constitucionales: en 1977 (6 de diciembre), 1981 (22 de abril), 1986 (15 de diciembre), 1990 (6 de abril), 1992 (28 de enero), 1993 (3 de septiembre), 1994 (19 de abril), 1996 (22 de agosto), 1997 (20 de marzo), 1999 (26 de febrero), 2004 (22 de julio), 2007 (27 de septiembre y 13 de noviembre) y 2014 (10 de febrero y 7 de julio).

A través de estas reformas y las consecuentes modificaciones legales, se vinieron construyendo, de forma paulatina, las normas y las instituciones

que en un primer momento permitieron la incorporación de fuerzas políticas significativas a la arena electoral y, posteriormente, el fortalecimiento de los partidos con la ampliación de sus prerrogativas, contribuyendo a la transición de un régimen de partido hegemónico a un sistema de partidos políticos cada vez más plural con elecciones competitivas y la posibilidad real de la alternancia; la apertura del Congreso a la pluralidad política y el diseño de fórmulas electorales para su integración, que redujeron los márgenes de sub y sobrerrepresentación; la mejoría en las condiciones de la contienda electoral en favor de la equidad; la gradual y, en su momento, plena autonomía de los organismos electorales frente a los poderes públicos, primero con el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) y su continuador INE, así como la creación del primer tribunal electoral y, posteriormente, la del actual TEPJE, con la extensión del control jurisdiccional a todos y cada uno de los actos electorales, para garantizar que se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad.

En cambio, la iniciativa presidencial de reforma constitucional que se analiza pretende elevar a este nivel una serie de modificaciones, de gran calado, que van en dirección opuesta a los objetivos de las reformas que le precedieron, sin un diagnóstico apropiado, ni una justificación de la idoneidad de los nuevos objetivos que delinea, ni mucho menos una debida ponderación de la pertinencia de lo que propone y los efectos que podría acarrear. Incluso, en buena medida, sigue la lógica de los contenidos de la reforma legislativa del 2 de marzo de 2023, conocida como “Plan B”, que aprobaron los legisladores del partido en el gobierno y sus aliados, la cual fue declarada inválida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) por haber incurrido en múltiples violaciones al procedimiento legislativo previsto en la Constitución, así como al principio de deliberación democrática.¹ A continuación, presentamos un análisis técnico-jurídico de estos aspectos.

¹ Acciones de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023, promovidas por los partidos políticos Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática y Acción Nacional, diputados y senadores del Congreso de la Unión, el partido político Revolucionario Institucional y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, demandando la invalidez del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se expide la Ley General de los Medios de

II. SUPRESIÓN DE LEGISLADORES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL O DE MINORÍA Y REDUCCIÓN DE SU NÚMERO

La mayor regresividad de la iniciativa presidencial se evidencia en su propuesta de integración de la representación política. Al restablecer el sistema exclusivo de mayoría relativa para la elección de diputados y senadores, que nos rigió desde el siglo XIX, suprimiendo de manera absoluta a los de representación proporcional y a los senadores de primera minoría, pretende regresarnos, al menos, a la época del partido hegemónico anterior a 1977 (incluso, a 1963, en que se dio una apertura marginal con los diputados de partido) en la Cámara de Diputados y a 1993 en la Cámara de Senadores. En este sentido, la iniciativa propone reducir a trescientos curules, todas de mayoría relativa, a la Cámara de Diputados, y a 64 (dos por cada entidad federativa) a la Cámara de Senadores.

El sistema de mayoría relativa en el legislativo, previo al proceso de transición democrática (1977-1996), produjo que el entonces partido político mayoritario, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) —como había ocurrido con sus antecesores, Partido Nacional Revolucionario (PNR) y Partido de la Revolución Mexicana (PRM)—, con alrededor del 70% de los votos, llegara a obtener más del 90% de la representación de la Cámara de Diputados o, incluso en 1988, en que con tan solo el 49% de los votos obtuvo el 94% de las curules de la Cámara de Senadores.

El sistema de escrutinio de mayoría relativa que propone la iniciativa presidencial tiende a producir la sobrerrepresentación del partido mayoritario y, en consecuencia, la subrepresentación de los partidos minoritarios o de oposición. Con dicho sistema, se desperdician los votos obtenidos por los partidos que no obtengan la mayoría en el correspondiente distrito nominal, pues solo quien la alcance obtiene la curul. Lo anterior propicia que un sector importante del electorado quede sin representación, y, por tanto, da como resultado una injusta distribución de los escaños o curules y de la representación política, lo cual afecta severamente la pluralidad.

Así, particularmente en los regímenes donde hay un partido más fuerte que los demás, dicho sistema tiende a ignorar buena parte de la voluntad del electorado expresada en las urnas, y, de manera artificial e

Impugnación en Materia Electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 2 de marzo de 2023. Ponente: ministro Javier Laynez Potisek. Secretario: Alfredo Narváez Medécigo.

injusta, a configurar de forma casi monocolor los órganos legislativos, con elecciones testimoniales y acceso marginal de los partidos de oposición, como ocurrió en nuestro país durante buena parte del siglo XX.

Con objeto de evitar el desperdicio de votos y lograr una representación política más fiel a la voluntad del electorado, tras una demanda recurrente de los partidos de oposición, se incorporaron en 1977 a las de mayoría relativa cien curules de representación proporcional, las cuales se elevaron a doscientos a partir de 1986, en tanto que en 1996 se estableció un límite de 8% a una eventual sobrerrepresentación para propiciar gobernabilidad en la Cámara de Diputados. Este último año también se incorporaron a la Cámara de Senadores, además de los 64 de mayoría relativa, 32 de primera minoría y 32, en general, de representación proporcional, en beneficio de la pluralidad que nos caracteriza.

En la iniciativa presidencial bajo análisis, de manera inopinada y dogmática, se afirma que “busca mejorar la representación ciudadana depositada en las Cámaras del Congreso de la Unión con la reducción del número de sus integrantes y su elección mediante el sistema de mayoría relativa uninominal”, sin proporcionar argumento alguno para justificar por qué la mera reducción de legisladores y la supresión de las curules de representación proporcional implican mejorar la representación ciudadana, cuando hay evidencia histórica y de derecho comparado en sentido opuesto. Si el auténtico objetivo de la iniciativa fuera mejorar la representación ciudadana —y no tanto la estabilidad o el incremento arbitrario de la sobrerrepresentación de la fuerza mayoritaria, como de hecho ocurriría—, habría tenido más sentido establecer un sistema puro de representación proporcional en ambas cámaras, como ha habido voces autorizadas que así lo han propuesto.

La adopción exclusiva del sistema de mayoría relativa también se prevé para las diputaciones locales de las entidades federativas, lo cual no sólo limitaría su potestad de autodeterminación, sino generaría también sobrerrepresentación para las mayorías legislativas y el abatimiento de la pluralidad en ese ámbito.

El principio democrático de la mayoría supone, necesariamente, el respeto a las minorías. Hay rasgos preocupantes del oficialismo que pretende el dominio absoluto de la mayoría, desconociendo el pluralismo que nos caracteriza y el derecho de las minorías para participar e influir

en las decisiones de gobierno. La marginación de las minorías en la representación política y el consecuente abandono de nuestra pluralidad, propuesto por la iniciativa, acarrearía el riesgo no sólo del debilitamiento de la representatividad ciudadana y el resurgimiento de un partido hegemónico, sino el deterioro y la eventual caída de nuestra democracia.

III. REDUCCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La iniciativa propone reducir a la mitad el financiamiento público a los partidos políticos respecto de sus actividades ordinarias y para el gasto de campañas durante la contienda electoral, además de la supresión del correspondiente a las actividades específicas de educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, y tareas editoriales. Aun cuando pareciera razonable la reducción del referido financiamiento público, no deja de ser arbitrario que, de manera repentina, se pretenda reducir a la mitad.

Nuevamente, la iniciativa no proporciona justificación ni argumento técnico alguno acerca de la idoneidad de abatir a la mitad el financiamiento público a los partidos políticos, sin que ello afecte las condiciones de equidad en la contienda electoral y la configuración de un sistema de partidos políticos plural y competitivo. De allí que, al formularse la propuesta desde el poder, pareciera más una medida para favorecer al hoy partido mayoritario en el gobierno y dificultar que los de oposición puedan disputar el acceso al poder y convertirse eventualmente en mayoría, a diferencia de lo que aquél propugnaba cuando era oposición.

En todo caso, cabría propugnar una reducción paulatina del financiamiento público que no afecte o ponga en predicamento los valores de equidad y pluralidad propios de la democracia constitucional.

IV. DESAPARICIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Uno de los cambios más importantes de la iniciativa presidencial consiste en la desaparición del INE y su sustitución por un nuevo “Instituto Nacional de Elecciones y Consultas” (INEC). Aunque podría parecer, a

primera vista, un mero cambio de denominación, en realidad los cambios son profundos. Veamos.

Entre las modificaciones más significativas está la relacionada con la conformación del órgano superior de dirección de la autoridad administrativa. En la actualidad, la presidencia y las diez consejerías del Consejo General del INE son designadas por un periodo de nueve años mediante un complejo proceso en el que interviene, en primer lugar, un Comité Técnico de Evaluación —con integrantes de la sociedad civil y personas expertas en la materia—, que propone quintetas a la Cámara de Diputados, de tal suerte que sean designadas aquellas personas que logren el apoyo de dos terceras partes de dicha cámara. En su defecto, si no existe acuerdo, la elección se realiza por insaculación, ya sea en la Cámara de Diputados o, si no se realiza, en la Suprema Corte. Se trata de un procedimiento que, aunque no está exento de problemas, ha generado resultados generalmente positivos en términos del mérito y la independencia de las personas designadas.

La iniciativa presidencial, en cambio, opta por un modelo completamente distinto. No sólo propone que el Consejo General sólo tenga siete integrantes, sino que estos sean electos para periodos más breves (de seis años) por voto popular. El procedimiento propuesto en la iniciativa presidencial es complejo, pero sus principales características son las siguientes: i) la Cámara Diputados será la encargada de emitir la convocatoria; ii) las personas aspirantes no podrán realizar precampaña; iii) los tres poderes de la Unión determinarán a las personas candidatas, pudiendo postular cada uno de ellos hasta diez candidaturas; iv) la Cámara de Diputados verificará que las candidaturas propuestas cumplan con los requisitos de elegibilidad; v) las personas candidatas tendrán acceso a tiempos en radio y televisión, y podrán hacer campaña en la forma en que establezca la ley; vi) los partidos políticos “no podrán realizar actos de proselitismo a favor o en contra de candidatura alguna”; vii) el día de la elección coincidirá con la jornada electoral ordinaria para el resto de las elecciones federales; viii) el INEC será presidido por la candidatura que obtenga más votos; ix) el INEC organizará el proceso electoral y realizará los cómputos de la elección, pero será la Cámara de Diputados la que “realizará y publicará la suma” de los resultados, mientras que la Suprema Corte “resolverá las impugnaciones, calificará el proceso y declarará los resultados”, y x) las personas electas tomarán protesta ante la Cámara de Diputados.

En segundo lugar, la iniciativa también pretende cambiar la naturaleza de los órganos que forman parte del nuevo INEC. Actualmente, la Constitución establece que la estructura del INE se conforma por órganos “de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia”. Asimismo, contempla una serie de garantías, tales como que los órganos ejecutivos y técnicos “dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones”. La propuesta presidencial, en cambio, es poco clara respecto a la estructura propuesta para el INEC. Por una parte, contempla que la estructura del INEC se conforme con “áreas auxiliares y órganos temporales, en los términos que señale la ley”, y, en el mismo sentido, señala que la ley determinará “las relaciones de mando entre las áreas auxiliares y los órganos temporales”. Sin embargo, más adelante señala que el INEC regulará el funcionamiento del Servicio Profesional Electoral Nacional de las “personas servidoras públicas de los órganos ejecutivos y técnicos del propio Instituto”. Se trata, como puede verse, de una falta de claridad que evidencia una deficiente técnica legislativa en un tema fundamental de la iniciativa. Y, sobre todo, se trata de una propuesta que podría sentar las bases para eliminar la profesionalización y capacidad técnica que actualmente tiene el INE, y que es uno de los pilares de nuestro sistema electoral.

En tercer lugar, otro aspecto preocupante y regresivo de la reforma es que abre la puerta para que la autonomía del INEC sea reducida a través de leyes secundarias. En la actualidad, el INE es, por disposición constitucional, “un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios”. La iniciativa propone que el nuevo INEC mantenga su carácter autónomo, pero pretende que esta autonomía se materialice “en los términos que establezca la ley”.

V. CAMBIOS AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y A LA JUSTICIA ELECTORAL

La iniciativa presidencial también plantea una serie de modificaciones a la justicia electoral federal. La más importante es, sin duda, cambiar el método de designación actual, en el cual las magistraturas del TEPJF son designadas por una mayoría calificada (dos terceras partes) en el Senado, a propuesta de la Suprema Corte. La iniciativa pretende establecer un

método de elección por voto popular muy parecido al establecido para el INEC. Hay, sin embargo, algunos cambios que vale la pena apuntar. En el caso de las magistraturas del TEPJF, hay una serie de funciones —emitir la convocatoria para la integración del listado de candidaturas, verificar que las personas postuladas cumplen con los requisitos de elegibilidad, así como realizar y publicar la suma de los resultados—, que en este caso corresponden al Senado de la República, y no a la Cámara de Diputados, como en el caso del INEC.

Adicionalmente, la propuesta presidencial pretende introducir otros cambios relevantes para el funcionamiento del TEPJF. Por una parte, se pretende reducir el periodo de nombramiento de las magistraturas electorales de nueve años a tan solo seis, lo cual significaría una regresión en términos de una de las garantías de independencia del órgano, sobre todo si se considera que de esta forma el periodo de designación de magistraturas sería idéntico al del nombramiento del presidente de la República.

Por otra parte, la iniciativa pretende limitar la forma en que las autoridades electorales podrían garantizar los derechos de la militancia de los partidos políticos. Como hemos documentado en otros trabajos académicos, fueron las sentencias del Tribunal Electoral, y posteriormente las reformas constitucionales las que abrieron la puerta para que los derechos de la militancia fueran justiciables. Pues bien, la reforma pretende establecer limitaciones adicionales, al señalar, por un lado, que las autoridades electorales sólo podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos “para el efecto de la reposición de los procedimientos por violaciones a su normativa interna o a derechos de la ciudadanía”, y, por el otro, que “[e]n ningún caso podrán resolver nombrando a dirigentes y candidatos”. En caso de ser aprobada, esta modificación representaría un retroceso histórico en materia de protección de derechos político-electorales.

Por último, la iniciativa también propone cambios en materia de nulidades electorales. En la actualidad, para una serie de supuestos —rebase del tope de gastos de campaña; compra o adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, así como recepción o uso de recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas—, la Constitución contempla que “[s]e presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento”. La iniciati-

va pretende, en cambio, que esa presunción sea sustituida por una regla según la cual “[l]as violaciones se considerarán determinantes” en este supuesto, con lo que se generaría una situación donde las salas del TEPJF no podrían ponderar las circunstancias específicas del caso, a fin de determinar si debe anularse o no una elección.

VI. FIN DEL FEDERALISMO ELECTORAL

La iniciativa de reforma constitucional también propone el fin del federalismo electoral. En el ámbito de la administración electoral, la reforma apuesta decididamente por el centralismo. Por eso, la iniciativa borra del mapa constitucional a los organismos públicos locales electorales (OPLE), y establece que “[l]a organización de las elecciones es una función del Estado que se realiza a través del Instituto Nacional de Elecciones y Consultas”. Por ende, prácticamente todas las funciones que en la actualidad realizan los 32 institutos electorales locales serán asumidas por el nuevo INEC.

Lo mismo sucede en el ámbito de la justicia electoral. La iniciativa presidencial pretende eliminar todas las disposiciones que hacen referencia a los tribunales electorales de las entidades federativas, de tal forma que la solución de los litigios electorales quede en manos del TEPJF. Así, se pretende que este tribunal tenga la competencia para conocer y resolver directamente “[l]as impugnaciones en las elecciones federales y locales”.

La centralización es, igualmente, la apuesta del presidente López Obrador en el ámbito normativo. En la actualidad, tanto la federación como las entidades federativas tienen competencias propias para legislar en materia de procesos electorales, organismos electorales, partidos políticos, consultas populares, iniciativas ciudadanas y delitos electorales. En ese sentido, la iniciativa presidencial propone otorgar al Congreso federal la facultad para: i) “expedir la legislación única sobre iniciativa ciudadana y consultas populares”, y ii) “expedir la legislación única en materia de partidos políticos, organismos electorales, procesos electorales, medios de impugnación electoral y delitos electorales”. Se trata, para decirlo de manera breve, que la definición de todas las reglas electorales se establezca a nivel central, sin que los estados y la Ciudad de México participen en la creación, modificación o eliminación de normas electorales.

La lógica centralista de la propuesta es tal, que la iniciativa presidencial llega al extremo de eliminar la posibilidad de que los partidos políticos locales impugnen, a través de las acciones de inconstitucionalidad, las leyes electorales que afecten a las entidades federativas. Así, se propone que en el artículo 105 sólo se deje la posibilidad de que los partidos políticos con registro nacional puedan controvertir la legislación electoral única.

Finalmente, conviene enfatizar que la iniciativa presidencial busca introducir mayores restricciones a la libertad configurativa de las entidades federativas en la definición de sus sistemas de representación, de tal forma en que sean los artículos 115 y 116 de la Constitución federal —y no las Constituciones y leyes electorales locales— las que determinen el tamaño de los ayuntamientos y de los congresos locales.

VII. DESTITUCIÓN DE TODAS LAS CONSEJERÍAS Y MAGISTRATURAS QUE ACTUALMENTE DESEMPEÑAN EL CARGO

Otro de los aspectos más preocupantes de la iniciativa presidencial es su pretensión por destituir a todas las personas que actualmente desempeñan cargos en los institutos y tribunales, tanto a nivel federal como a nivel local. Esto se materializa a través de una serie de artículos transitorios incluidos en la propuesta de decreto. Así, por ejemplo, se pretende que el primer domingo de junio de 2025 se realice una elección extraordinaria para elegir a las personas consejeras del INEC y a las magistraturas de la Sala Superior y las salas regionales del TEPJF. Aunque la iniciativa presidencial establece que las actuales personas consejeras del INE y magistradas del TEPJF “serán elegibles para participar en la elección extraordinaria”, lo cierto es que, en los hechos, las personas que actualmente desempeñan esos cargos serán destituidas y cesarán en sus funciones ante de que concluya su periodo.

La propuesta de reforma constitucional contempla un destino similar para quienes actualmente desempeñan el cargo de personas consejeras en los institutos electorales locales (OPLE) y en los tribunales electorales de las entidades federativas. Estas personas igualmente serán destituidas, toda vez que la iniciativa presidencial contempla la desaparición de estos órganos. En el caso de los OPLE, la propuesta presidencial establece que quedarán “extinguidos los organismos públicos locales electorales a partir

de la instalación del Consejo General del Instituto Nacional de Elecciones y Consultas”. Y, en el caso de los tribunales electorales locales, la iniciativa contempla que a partir de la “rendición de protesta” de las nuevas personas magistradas del TEPJF “quedarán disueltos los tribunales electorales de las entidades federativas”.

VIII. OTRAS MODIFICACIONES

Finalmente, nos parece importante señalar algunos cambios puntuales que establece la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral. Uno de los muy pocos aspectos positivos de la iniciativa es que abre la puerta a que se creen nuevos partidos políticos con una mayor facilidad. En la actualidad, de acuerdo con la ley electoral, la constitución de nuevos partidos puede realizarse sólo cada seis años. En cambio, la iniciativa de reforma del presidente pretende establecer una disposición según la cual “[l]as organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político nacional o local podrán solicitar su registro previo al inicio de la jornada electoral que se realice cada tres años”. Se trata, en ese sentido, de un cambio que sería positivo, en la medida en que permitiría que la ciudadanía tenga un mayor número de alternativas.

Sin embargo, hay otras propuestas negativas, que conviene enfatizar. Una de ellas está relacionada con la definición constitucional de “propaganda gubernamental”. En la actualidad, la Constitución señala una regla general, consistente en que durante el periodo comprendido entre el inicio de las campañas electorales “deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda la propaganda gubernamental”. Asimismo, señala que una de las excepciones a esta regla es la difusión de campañas informativas relativas a “servicios educativos y de salud”. En este aspecto, la iniciativa pretende reducir el alcance de la regla, de tal forma que sólo sea considerada como propaganda gubernamental “aquella contratada con recursos públicos por los sujetos obligados”. Asimismo, pretende ampliar el alcance de la excepción, al establecer que no estará prohibida la difusión no sólo de los servicios educativos y de salud, sino de los “servicios públicos en general”. Lo que se pretende, en pocas palabras, es abrir la llave para que sea posible difundir más propaganda gubernamental durante las campañas, la veda electoral y la jornada electoral.

IX. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Como puede verse, el balance de la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral que presentó el titular del Ejecutivo federal es, desafortunadamente, negativo. Hay, sin duda, algunas modificaciones, que podrían considerarse como positivas, como la posibilidad de que cada tres años se constituyan nuevos partidos políticos. Sin embargo, la mayor parte de los cambios propuestos por el presidente de la República son negativos —y regresivos—.

La iniciativa presidencial es regresiva en términos de igualdad y representación política, pues propone la instauración de un sistema basado exclusivamente en el principio de mayoría relativa, como el que nos rigió durante el siglo XIX y buena parte del XX, lo cual incrementaría el grado de sobrerrepresentación y de subrepresentación tanto en el ámbito federal como local, en detrimento de la pluralidad. Es también regresiva en materia de equidad, pues busca limitar el financiamiento público, que históricamente ha constituido uno de los pilares de las elecciones competitivas y del sistema de partidos. La iniciativa, por otra parte, es regresiva en materia de federalismo, al grado que propone una centralización sin precedentes en la historia constitucional moderna de México. Es, asimismo, regresiva en términos de la autonomía y la independencia de las autoridades electorales. La iniciativa no sólo prevé la destitución de todas y cada una de las personas que actualmente desempeñan las consejerías y magistraturas en los ámbitos federal y local, sino que llega al extremo de proponer un nuevo método de elección, por voto popular, que no garantizaría ni la independencia ni el mérito de las personas electas, y abriría la puerta para la captura partidista de los árbitros electorales. Se trata, en suma, de una iniciativa que apunta en la dirección opuesta a las reformas que han permitido que México sea una democracia constitucional.



dieciséis.

Salarios





¿Salarios constitucionales? Las reformas al artículo 123

Ricardo BECERRA*

SUMARIO: I. *Para empezar, una advertencia.* II. *Razones y objetivos de la iniciativa.* III. *Análisis general.*

I. PARA EMPEZAR, UNA ADVERTENCIA

Antes de abordar las dos reformas constitucionales que en materia salarial presentó el presidente de la República el pasado 1o. de febrero, considero imprescindible adelantar una posición de principio: el cúmulo de iniciativas puede discutirse puntualmente, una por una, en sus méritos y deficiencias, conforme a su pertinencia, su racionalidad o la falta de ellas, pero en ningún momento puede ignorarse el hecho central de que en ese conjunto de iniciativas radican cuatro que opacan a todo lo demás, por su dimensión destructiva y su carácter disruptivo. Con todas sus letras, representan un cambio de régimen sin mediaciones, un desmantelamiento de componentes clave de la democracia mexicana tal como la conocemos, y en la que todavía hoy vivimos.

Hablo, por supuesto, de la eliminación de la representación proporcional en el Congreso federal; de la elección de ministros, magistrados y jueces; de la votación de los consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral (INE) y de la extinción de la autonomía de organismos e instituciones clave, como el INAI o el Coneval. Este es el propósito del paquete que el presidente ha enviado al Congreso de la Unión, y en él se juega el pluralismo político, el papel del Legislativo como órgano de la representación nacional, como poder aparte que modula y modera, a su vez,

417

* Presidente del Instituto de Estudios para la Transición Democrática.

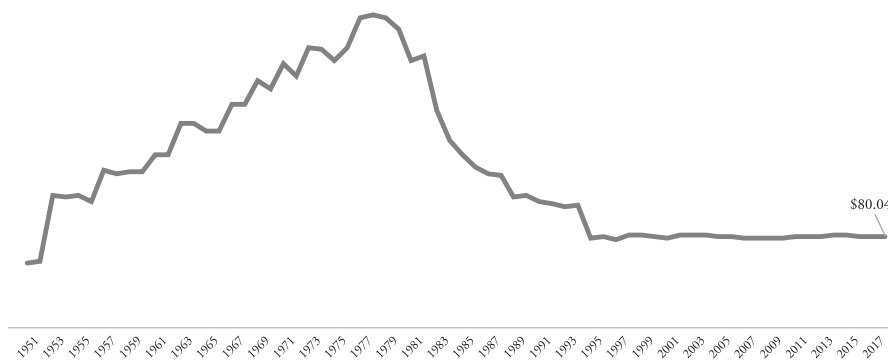
al poder presidencial, la naturaleza imparcial, objetiva y apartidista del Poder Judicial y del INE, y acaba, en fin, con las instituciones que vigilan y corrigen las decisiones ilegales, y que velan por el cumplimiento de los derechos de las y los mexicanos.

Ese es el telón de fondo real del debate de esas iniciativas, y que no podrá ser olvidado en el curso la discusión de las otras propuestas individuales. Anotada esta ancha salvedad, pasemos ahora al análisis de la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de salarios.

II. RAZONES Y OBJETIVOS DE LA INICIATIVA

Caracteriza al documento entregado por el presidente López Obrador la brevedad y la parquedad de su argumentación, aunque sus motivaciones son difícilmente rebatibles, pues es un hecho que, durante tres décadas y media, las y los trabajadores del país han vivido en una sociedad y una economía que depende y se reproduce a costa de una depresión continua y deliberada de los salarios, al menos desde la crisis de 1982. Con la siguiente gráfica, intentamos ilustrar esa historia.

TRAYECTORIA A LARGO PLAZO DEL SALARIO MÍNIMO
REAL NACIONAL 1950-2017
(pesos diarios)



FUENTE: elaboración propia con datos del Conasami y del INEGI. Pesos de 2016.

Por su parte, la exposición de motivos dice:

De 1976 a 2016, el salario mínimo en México perdió más del 70% de su poder adquisitivo, con lo que dejó de ser una medida para proteger el ingreso de las personas trabajadoras, incumpliendo con el mandato del artículo 123, Apartado A fracción VI, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...

Por una decisión macroeconómica sostenida en el tiempo, los salarios mínimos y, en general, los salarios medios, fueron colocados en las escalas más bajas posibles, y ese hecho es ampliamente documentado por la academia, el periodismo y el debate público reciente (al menos desde 2014, cuando el entonces jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera, convocó a una discusión nacional sobre los salarios mínimos).¹

Apenas hace seis años (2018) los salarios mínimos rondaban los 88.3 pesos diarios, con lo cual los hogares mexicanos no eran capaces de adquirir la canasta de alimentos ni siquiera para dos personas. Por eso, la iniciativa subraya el cambio en la política salarial ocurrido en este sexenio, el hecho de que la salarial dejó de ser una política de brutal contención para pasar a ser una política de recuperación, de incrementos significativos, que han girado alrededor del 20% anual, como se muestra en el siguiente cuadro.

TRAYECTORIA DEL SALARIO MÍNIMO (2018-2024)

<i>Año</i>	<i>Diario</i>	<i>Diferencia</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Mensual</i>
2018	De 80.04 a 88.36	8.32	10.3%	2,650.80
2019	De 88.36 a 102.68	14.32	16.2%	3,080.40
2020	De 102.68 a 123.22	20.54	20.0%	3,696.60
2021	De 123.22 a 141.70	18.48	15.0%	4,251.00
2022	De 141.70 a 172.87	31.17	22.0%	5,186.10
2023	De 172.87 a 207.44	34.57	20.0%	6,223.20
2024	De 207.44 a 248.93	41.49	20.0%	7,467.90

Inflación acumulada en todo el periodo: 24.35%.

FUENTE: elaboración propia con datos de la Conasami. <https://www.gob.mx/conasami/documentos/tabla-de-salarios-minimos-generales-y-profesionales-por-areas-geograficas>.

¹ Política de recuperación del salario mínimo en México y el Distrito Federal. Gobierno de la Ciudad de México, 2014.

De esa suerte, el primer objetivo declarado en esta iniciativa es fijar desde la Constitución una condición obligatoria: los decretos de aumento a los salarios mínimos que se emiten anualmente, en ningún caso serán determinados por debajo de la inflación. En sus términos: “La fijación anual de los salarios mínimos generales o profesionales, o la revisión de los mismos, nunca estará por debajo de la inflación observada durante el periodo de su vigencia”.

Por otro lado, la iniciativa contiene otro elemento novedoso y pertinente, aunque también escasamente argumentado. Se propone, en segundo lugar, que los salarios de amplios sectores de los trabajadores del Estado (educación, salud y seguridad) sean colocados en el mismo nivel que los salarios medios de cotización al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), nivel que actualmente corresponde a los 16 mil 152 pesos mensuales. Para sostener esta propuesta, que entraría en vigor el 1o. de enero de 2025, la exposición de motivos plantea:

Las maestras y maestros perciben aproximadamente 12,500 pesos al mes; guardias y policías del Servicio de Protección Federal alrededor de 6,800 pesos; guardias nacionales y soldados del Ejército y Fuerza Aérea alrededor de 16,000 pesos al mes; personal de enfermería del IMSS entre 5,752 y 9,645 pesos al mes; personal médico del IMSS entre 9,184 y 12,095 pesos al mes; y personal de enfermería del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) alrededor de 11,000 pesos.

Es obligado anotar la confesión oficial contenida en el decreto, a saber: que el Estado mexicano paga menos que el salario mínimo a muchos de sus trabajadores; sin embargo, la intención de ascender sueldos tan claramente deprimidos es difícilmente discutible. Si el gobierno de México proveerá servicios de calidad, será, en parte, porque sus trabajadores obtienen salarios dignos.

En la iniciativa no se prevén cálculos, presupuestos, etapas ni plazos para una recuperación salarial masiva (un millón 223 mil 387 de docentes, 249 mil 700 personal de sector salud, 13 mil 565 elementos del Servicio de Protección Federal y 265 mil 778 de Guardia Nacional y soldados del Ejército y Fuerza Aérea),² por lo que no es posible reconocer la factibilidad presupuestal de esa medida, que se supone se ejecutaría una

² Cifras oficiales disponibles hasta 2022.

sola vez. El cálculo inicial que es posible realizar por ahora arroja un total de un millón 752 mil 430 trabajadores involucrados en la propuesta de incremento.

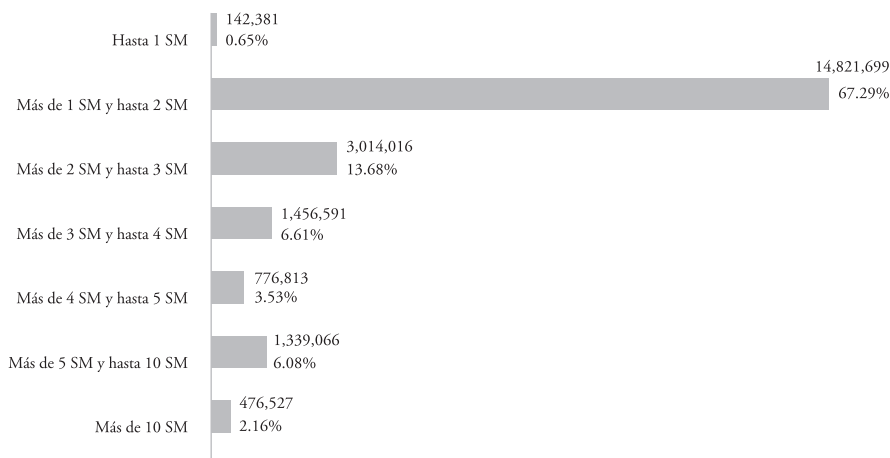
	<i>Personal docente</i>	<i>Personal del sistema de salud</i>	<i>Personal del sistema de seguridad</i>
Número total	1,223,387	249,700	279,343
Presupuesto necesario	\$19,760,146,824.00	\$4,033,154,400.00	\$4,511,948,136.00
Total mensual	\$28,305,249,360.		
Total anual	\$339,662,992,320.00		

Como se sabe, toda reforma legal y/o constitucional en México tiene la obligación de presentar el impacto que su puesta en marcha implicaría para las finanzas públicas. Como hemos anotado arriba, esta iniciativa carece de ello por completo. Un cálculo a la luz de los datos disponible muestra que el monto de esta medida en su primer año es superior a todo lo recaudado por el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) en 2023.

III. ANÁLISIS GENERAL

La importancia de la política de los salarios mínimos no puede ser disimulada, pues la mayoría de trabajadores en México ganan en el continuo que va de uno a dos salarios mínimos, de modo que la fijación de ese precio impacta masivamente a más de las dos terceras partes de los trabajadores mexicanos en el sector formal, pero también en el sector informal de la economía nacional.

TRABAJADORES ASEGURADOS EN EL IMSS POR NIVEL SALARIAL EN 2024



* Corte a enero de 2024.

Fuente: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/896336/Informe_Febrero_2024.pdf.

Es un hecho demostrado que la política reciente de ascenso de salario mínimo no sólo no generó desempleo ni cierre de empresas, inflación o informalidad, como suponían los modelos convencionales, sino que además los aumentos salariales se convirtieron en una plataforma que impulsó el consumo, y, lo más importante, contribuyó decididamente a que 5.1 millones³ de mexicanos salieran de la pobreza.⁴ En definitiva, esta parece ser una de las (muy pocas) políticas acertadas en el presente sexenio.

Ahora bien, ¿es pertinente instalar en la Constitución la obligatoriedad de que los salarios mínimos siempre se fijen por encima de la inflación? Antes de responder, es preciso señalar que la iniciativa tiene una serie de deficiencias en su redacción. Conforme a la ley, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (Conasami) revisa los salarios a fin de año para que tengan vigencia a lo largo del año siguiente. Puede también revisarlos an-

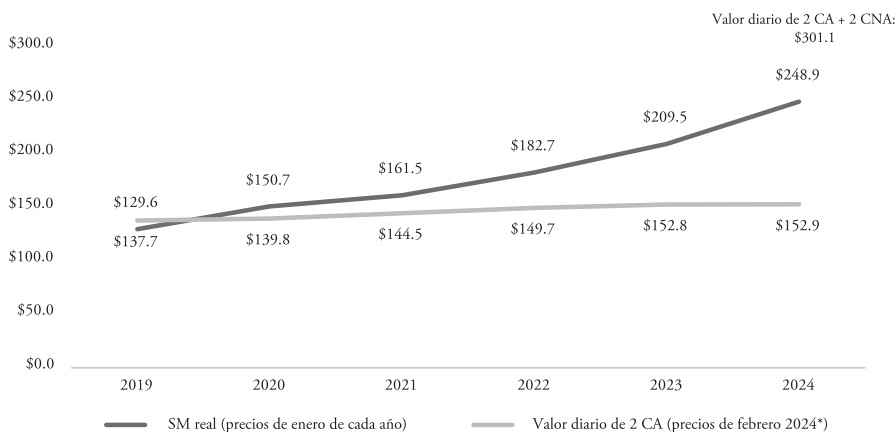
³ Coneval, Medición multidimensional de la pobreza 2018-2022, disponible en: <https://bit.ly/3TzteGR>.

⁴ El doctor Gonzalo Hernández Licona estima que al menos una tercera parte de los mexicanos que dejaron la pobreza lo hicieron por la recuperación a sus ingresos salariales. Hernández Licona, Gonzalo, "Desarrollo social en la antesala de 2024", en Becerra, Ricardo (coord.), *El daño está hecho. Balance y políticas para la reconstrucción*, México, Grano de Sal, 2024.

tes si lo justifican las condiciones económicas. Por lo tanto, las cifras que se establezcan registrarán en el futuro. Así, el concepto de “inflación observada durante su vigencia” es incorrecto e improcedente, porque no se puede anticipar la inflación “observada” en un tiempo futuro.⁵

La discusión de fondo, sin embargo, es otra, y tiene que ver con la concepción constitucional misma de los salarios mínimos vinculada completamente al bienestar de los trabajadores y sus familias, no a la inflación ni a ningún otro indicador macroeconómico. El objetivo cardinal de los salarios mínimos es que el trabajo legal, duro y honesto sea suficiente para proveer de los medios de existencia indispensables para quien trabaja y a un dependiente económico. Como es posible ver en la siguiente gráfica, todavía existe una brecha para alcanzar el objetivo de manutención del trabajador y un dependiente.

SALARIO DIARIO MÍNIMO REAL Y VALOR DE DOS CANASTAS ALIMENTARIAS Y NO ALIMENTARIAS DIARIAS 2019-2024*
 (Precios a pesos de febrero de 2024**)



* Precios constantes a febrero de 2024.

** Se considera el INPC de diciembre de cada año, así como el valor de las canastas alimentarias y no alimentarias urbanas de diciembre de cada año de 2019 a 2023. Para el 2024 se considera el último dato disponible, que corresponde a febrero.

FUENTE: elaboración propia con datos de la Conasami, el Inegi y el Coneval.

⁵ Giménez Cacho, Luis Emilio, “El doble rostro de la política laboral”, en Becerra, Ricardo (coord.), *cit.*

La razón de ser de los salarios mínimos está plasmada en el artículo 123, apartado A, fracción VI, segundo párrafo, que dice “Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos”.

Una forma de concebir el propósito constitucional con precisión, susceptible a ser medida, es que los sueldos mínimos sean suficientes para adquirir la canasta ampliada que elabora el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), es decir, lo suficiente para que dos personas vivan fuera de la pobreza. Si bien el hogar típico de los mexicanos en la tercera década del siglo XXI se compone de 3.4 miembros, también es cierto que nuestros hogares hoy son sostenidos por dos ingresos (bono demográfico), lo que representa una de las oportunidades estructurales más importantes para abatir la pobreza laboral y la pobreza a secas en los siguientes años.

De esa suerte, el objetivo de que los salarios no descendan por efecto de la inflación no sólo aparece como insuficiente, sino también ajeno a la realidad demográfica de nuestro tiempo.

Idealmente, los salarios mínimos se establecen tomando en cuenta las condiciones productivas, empresariales, el entorno económico, el poder de negociación, y sobre todo, el bienestar de los trabajadores del país. Pero en México el salario mínimo fue usado (abusado) durante mucho tiempo como ancla antiinflacionaria y como oferta de una mano de obra cada vez más barata disponible para inversiones nacionales y extranjeras. Esta política ha sido superada, en buena hora, pero aún hace falta caminar un trecho importante, por lo que se impone, más bien, un nuevo pacto nacional que se proponga alcanzar la meta que prefigura el Coneval durante esta generación.

La experiencia de estos años muestra que hay espacio, que es posible establecer objetivos precisos, mensurables, para el aumento de los salarios mínimos. El país pagará a sus trabajadores de la primera escala salarial lo suficiente para adquirir dos canastas alimentarias más servicios, calculadas por el Coneval al terminar el siguiente sexenio. Esto implica, a precios de hoy, alcanzar un salario de 8 mil 610 pesos mensuales en el último año del siguiente sexenio. Se trata de un esfuerzo productivo general y paulatino. Las empresas mexicanas no trabajarán sobre la base de la pobreza laboral, y por eso, a lo largo de seis años, cerrarán una brecha de 2 mil 388 pesos

por trabajador, lo cual significa un aumento de 38% real sostenido por más de un lustro.⁶

Esta trayectoria será fruto del acuerdo y la política, y debe tomar en cuenta que en ocasiones la economía y las empresas pueden admitir sin problemas aumentos sustanciales (tal como ha ocurrido en estos seis años). Pero no puede obviarse el hecho de que habrá coyunturas, situaciones, complicaciones en las que no puede ser así; por eso, siempre y en todas partes el salario mínimo no se determina desde la Constitución, sino que se decreta anualmente o tantas veces como sea necesario durante ese periodo, porque es un precio que responde a la realidad y a la coyuntura tanto como al objetivo.

En lo que toca a la iniciativa de escalar los salarios de maestros de nivel básico de tiempo completo, policías, guardias nacionales, integrantes de la fuerza armada permanente, así como médicos y enfermeros, es importante anotar que entraña un problema, pues establece como referencia un dato mal definido (el salario promedio registrado ante el IMSS), concepto que no se halla en ningún registro, sino que es el resultado de un cálculo periódico del IMSS.⁷ De manera que en todo caso habría que hacer alusión al salario promedio de cotización calculado por el IMSS para determinado periodo, que debería tomar en cuenta las fechas de elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que se somete a consideración del Congreso (en el que se incluyen las remuneraciones de los servidores públicos).

El efecto de esta adición sería que en adelante los salarios mínimos profesionales de esos servidores federales sigan el mismo curso de los salarios del sector privado. Como se dijo en páginas anteriores, no hay en la iniciativa ningún análisis que permita cuantificar el efecto presupuestario de esta medida.

Por su lado, no es clara la justificación técnica de establecer “como medida de justicia” constitucionalmente el mismo salario mínimo a profesiones tan disímbolas como las de maestro, policía, militar, médico y enfermero, que, por el contrario y en principio, deberían tener categorías

⁶ Becerra, Ricardo, “Ascenso salarial como propósito nacional (en esta generación)”, en Gómez Álvarez, David y Gómez Hermsillo, Rogelio (coords.), *¡Súbanle! Salario digno*, Debate, 2023.

⁷ Giménez Cacho, Luis Emilio, *op. cit.*

salariales diferenciadas conforme a la preparación, calificación, perfiles, niveles de riesgo y requisitos exigidos por cada oficio.

Colocar salarios en el principal ordenamiento jurídico parece que es una idea rígida que resta márgenes a las políticas económicas y salariales concretas. Por un lado, subir el salario mínimo simplemente por encima de la inflación emite una señal equívoca (basta con un punto porcentual adicional para cumplir la Constitución), y se queda corto ante la necesidad de aprovechar lo que queda del bono demográfico en los siguientes años (2030).

Por otra parte, pagar lo mismo a profesiones y oficios tan disímbolos no está justificado, especialmente en el caso de los médicos. Y aumentar la presión fiscal de un solo golpe, sin demostrar su factibilidad presupuestal, se agrega a las dificultades de gasto que ya están presentes por el incremento en las pensiones y los compromisos crecientes de la deuda adquiridos recientemente.

Como ha demostrado la experiencia de los últimos años, el ascenso de los salarios en México es un objetivo perfectamente viable, es una ruta que necesita la economía del país, pero tan importante como el objetivo son la forma y el método. Prudencia, medidas técnicamente justificadas y política bien elaborada. No es el caso de estas dos iniciativas.

Cautela obligada frente a una espontánea reforma salarial

Patricia KURCZYN VILLALOBOS*

SUMARIO: I. *El derecho social y los salarios*; II. *Salarios en derecho positivo mexicano*. III. *Reforma constitucional en materia de salarios*. IV. *Consideraciones generales*. V. *Más allá de la exposición de motivos*. VI. *Consideración final*.

I. EL DERECHO SOCIAL Y LOS SALARIOS

427

El derecho social, cuya representatividad han mantenido el derecho del trabajo y el derecho de la seguridad social, es una rama jurídica joven comparada con el milenarismo derecho romano, cuna de la familia jurídica romano-germánica en que se ubican los actuales sistemas latinoamericanos. Estos regímenes admitieron de manera pronta en el siglo XX una nueva clasificación de derecho con el reconocimiento de la rama social que rompió con la clásica clasificación de Ulpiano, y no obstante la enorme influencia del código napoleónico sobre el derecho civil latinoamericano, el derecho social ha sido cabalmente aceptado, y al día de hoy se distingue en las legislaciones e influye en las ramas tradicionales del derecho.

En el conglomerado social resaltan las ramas de los derechos agrario, del trabajo y de seguridad social, cuyo contenido igualmente se vincula con los derechos humanos, que si bien fueron identificados primeramente en el campo de los derechos civiles y políticos, pronto fueron advertidos aquellos que empezaron a conocerse como derechos humanos de segunda generación, expresión que el ilustre maestro Fix-Zamudio rechazaba ante la progresividad de los mismos con tendencia a más reconocimientos,

* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ORCID: 0000-0003-0478-4474.

como en pocos años quedó exhibido con el desarrollo de los derechos económicos, sociales, culturales, y hoy agregados los ambientales, con la característica indivisibilidad de los derechos fundamentales.

El trabajo, actividad humana, es un hecho social (Durkheim), un derecho humano con contenido filosófico implícito que se identifica con la dignidad y con una dimensión económica, que se representa con una retribución, más conocida como salario. Estas tres condiciones sustentan los pilares principales del derecho del trabajo, el económico y el social que se imprimen en cada actividad subordinada que realizan personas para otras, con las que establecen una relación de trabajo. La subordinación, en mayor o menor medida, se traduce en el poder jurídico de mando de una parte, y la obligación de obediencia, de la otra, aun cuando la evolución y el desarrollo de la vida laboral cada día la someta a otros niveles con mayor o menor utilidad hasta no ser imprescindible. Si dicha subordinación desapareciera por completo, estaríamos ante una relación civil entre dos partes que acuerden el intercambio de bienes o servicios a manera de mandato (u otras formas), en tanto que el poder jurídico para determinar los bienes o servicios o acciones a que se obligue otra persona en acatamiento de instrucciones y/o especificaciones recibidas mediante una retribución o remuneración, determina la condición de relación laboral. El factor económico de un pago obliga a una cabal protección. El rendimiento al esfuerzo que hace una persona para crear un producto o servicio material y/o intelectual es trabajo que origina utilidades, que produce lucro, y que, por lo tanto, crea valores. Uno de esos valores recae en el producto o servicio que se comercializa, y por encima de éste se sitúa el valor del trabajo de la persona autora. En ambos casos las utilidades se cuantifican, se valorizan y se cotizan de muchas formas según factores de diversa índole, y paralelamente las evaluaciones se sujetan a vicisitudes, a versatilidad, y, por supuesto, provocan vulnerabilidad. Hoy en día, el salario que se paga a la persona trabajadora ha dejado de entenderse como contraprestación, para convertirse en un rendimiento del que trabaja. Por ello se reconoce el derecho a la participación de las utilidades, que no es precio por el trabajo en sí, sino el valor de la unidad que se produce (a manera de plusvalía). Es también entendido como trabajo ajeno (Manuel Alonso) que produce una ganancia.

La retribución o el sueldo, o salario, si se prefiere este nombre, se incluye en la legislación mexicana como un derecho del trabajador o trabajadora que debe pagar el patrón (figura ésta a la que en adelante se denominará persona empleadora). El pago no se concibe como contraprestación, ya que éste es obligatorio por el tiempo en que la persona trabajadora esté a disposición de la empleadora.

El valor de la retribución no siempre se refleja en su monto, pero de antemano debe prevalecer el equilibrio en la relación en aras de la justicia social. No obstante la condición humana del prestador del trabajo, el pago del trabajo asalariado se somete a la influencia de la economía y entra en el juego del mal llamado “mercado laboral”, que equipara recursos humanos y recursos materiales; este juego convierte la mano de obra en mercancía y revierte su valor intrínseco. El trabajo ajeno merece un reconocimiento virtual por su origen y un pago de parte de quien lo recibe. Si bien ambas partes reciben ganancias, toca al derecho laboral proteger al trabajo de la persona y la dignidad de la remuneración justa que se acompañe de medidas protectoras imprescindibles para equilibrar la supuesta debilidad social y económica de quien queda bajo subordinación.

El derecho al producto del trabajo es un derecho humano reconocido universalmente; en la relación subordinada este derecho se conoce como salario, sueldo, estipendio, honorarios (o hasta jornal o raya, en términos coloquiales), aunque simple y llanamente es una remuneración de la cual depende el bienestar de la persona trabajadora. Este salario debe ser retributivo y justo, en tanto proviene de actividades dignas a compensarse decentemente. Lo decente, además de la esfera moral, se comprende como el cumplimiento a las disposiciones legales que correspondan de acuerdo con la normatividad aplicable: leyes, contratos individuales, contratos colectivos y cualquier otro acuerdo producto surgido del diálogo social.

II. SALARIOS EN DERECHO POSITIVO MEXICANO

Las normas internas e internacionales generales forman un robusto marco para regular las retribuciones del trabajo. La fundamentación y la certidumbre quedan claramente establecidas, y todavía se refuerzan con otras normas internacionales específicas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que México ha ratificado.

1. Referencias terminológicas

La Constitución, en el artículo 5o., se refiere al derecho al producto del trabajo y la “retribución”, en tanto que en el artículo 123, A, fracción VI, sólo regula los “salarios mínimos”; después, la Ley Federal del Trabajo (LFT) reglamenta los salarios en general, y define al salario en el artículo 82 como “...la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo”. Lo conceptualiza en términos tradicionales, lo regula y protege con múltiples disposiciones relativas a las formas y modalidades de fijación de montos, de periodos de pago, sobre descuentos, bonos, gratificaciones y más. Fuera del círculo laboral legislado quedan temas pendientes muy serios, como es la regularización del trabajo informal inserto en la economía subterránea, que elude obligaciones laborales, prestaciones sociales y los deberes fiscales. No es difícil que algunas actividades en estos terrenos aparentemente produzcan más ganancias a personas trabajadoras; que se trate de actividades lícitas; que las prefieran antes de someterse a formalismos (contratación, sindicalismo, licencias y permisos) que aparentemente es redituable y escapa del pago al fisco. Las pésimas consecuencias no son advertidas, y la mayor parte de la población económicamente activa (PEA) informal, finalmente mal retribuida, se convierte en una carga social, y va directo a los círculos de la pobreza.

2. *Las normas internacionales ratificadas por el Estado mexicano, como derecho positivo coinciden con el derecho interno en las áreas del trabajo*

A) Declaración Universal de los Derechos Humanos: artículo 23

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. 2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual. 3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social. 4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

B) Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José”, artículo 6o.

Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre 1. Nadie puede ser sometido a esclavitud o servidumbre, y tanto éstas, como la trata de esclavos y la trata de mujeres están prohibidas en todas sus formas. 2. Nadie debe ser constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio. En los países donde ciertos delitos tengan señalada pena privativa de la libertad acompañada de trabajos forzosos, esta disposición no podrá ser interpretada en el sentido de que prohíbe el cumplimiento de dicha pena impuesta por juez o tribunal competente. El trabajo forzoso no debe afectar a la dignidad ni a la capacidad física e intelectual del recluso. 3. No constituyen trabajo forzoso u obligatorio, para los efectos de este artículo: a. Los trabajos o servicios que se exijan normalmente de una persona recluida en cumplimiento de una sentencia o resolución formal dictada por la autoridad judicial competente. Tales trabajos o servicios deberán realizarse bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas, y los individuos que los efectúen no serán puestos a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado; b. El servicio militar y, en los países donde se admite exención por razones de conciencia, el servicio nacional que la ley establezca en lugar de aquel; c. El servicio impuesto en casos de peligro o calamidad que amenace la existencia o el bienestar de la comunidad, y d. El trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales.

431

ANÁLISIS TÉCNICO DE LAS 20 INICIATIVAS DE REFORMAS...

C) Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Protocolo de San Salvador”: condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo, artículo 7o.

Los Estados parte en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:

a. una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción.

D) Convenio 110 de la OIT sobre igualdad de remuneración entre mujeres y hombres por igual trabajo del mismo valor, y

E) Convenio 111 de la OIT sobre la no discriminación y la igualdad de oportunidades para el empleo y la ocupación. El salario queda dentro de las condiciones y oportunidades de empleo y ocupación, entendido que debe ser igual para toda persona.

En estos términos, el derecho y la libertad de trabajo ratifican la proscripción de la esclavitud, pero deben constituirse medidas legales que impidan disfrazarla mediante trabajo forzoso o con retribuciones indignas e injustas que se convierten en esclavitud moderna. Todo derecho debe tener fronteras razonables marcadas por la ley para asegurar el equilibrio en busca de la justicia, y en este caso la justicia social, en los términos del artículo 123 constitucional.

3. *Constitución Política*

A. Artículo 5o.

...Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123...

B. Artículo 123, Apartado A, fracción VI

Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones.

III. REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE SALARIOS

La iniciativa de reforma que se comenta expone entre los motivos para tal modificación constitucional temas de pobreza y condiciones específicas de algunas categorías de trabajadores, en concreto personal médico y de enfermería; personal docente de cursos básicos y personal de las Fuerzas Armadas, con inclusión de la Guardia Nacional y policías. Personal regulado por el mismo artículo 123, en el apartado “B”.

La pogramidad de los derechos humanos y el optimismo conduce a entender que una de las finalidades de la reforma citada sería alcanzar la igualdad salarial de dichos trabajadores al servicio de la Federación con profesionales semejantes afiliados al IMSS. Estos profesionales que la propuesta cita, claramente se refiere a personal médico y de enfermería y a las maestras y los maestros de tiempo completo de educación pública del nivel básico que prestan sus servicios a particulares dentro del sector formal, y que en los términos del artículo 12 de la Ley del Seguro Social deben estar afiliados al régimen obligatorio del IMSS. Con ello se entendería una afinidad salarial del personal del sector público (federal) señalado con los del sector privado (siempre que las remuneraciones de aquellos fueran inferiores, pues de ser superiores sería imposible disminuirlos legalmente). Esta armonización, vista a grandes rasgos, convergería en el cumplimiento de los principios de no discriminación laboral e igualdad salarial, que se regula a nivel nacional e internacional, al asumir la valoración similar de las actividades profesionales del personal de salud y de los profesores de nivel básico en los términos ya citados, con la exclusión de personal de la FAM, guardia nacional y policías, al no haber estas categorías de trabajadores en el sector privado.

Esta homologación, aunque parcial, hace referencia a la valoración objetiva del trabajo, conforme al principio de “a trabajo igual, salario igual”, que según los expertos de la OIT, México no ha interpretado correctamente e incumple por aplicarla en un solo centro de trabajo, como lo establece la LFT en el artículo 86: “A trabajo igual, desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual”.

Con la iniciativa referida, al reformar el artículo 123, Apartado A, fracción VI, sobre salarios mínimos generales y profesionales, pareciera

que se marca otra limitación en el texto constitucional, que es restrictiva y discriminatoria, que se confrontaría con la tabla expedida para 2024 por la Comisión Nacional para la Fijación de los Salarios Mínimos, al no hacer referencia a actividades profesionales, de facultativos o expertos, ni a la exigencia de un título profesional adquirido de acuerdo con la regulación de profesiones, como refiere el artículo 5o. constitucional, o bien, contar con un certificado de capacitación, experto, etcétera.

En la realidad, la Tabla de los Salarios Mínimos Profesionales está dirigida a actividades especiales, independientemente de la preparación o profesión. Veamos algunos ejemplos: a) reportero en prensa diaria impresa (por cierto, con el monto más alto); b) dependiente de mostrador en botica, farmacia o droguería; c) chofer de camioneta de carga (sin determinar si es para vías urbanas o carretera); d) jornalero agrícola, y así, un total de 67 oficios, todos, con excepción de los reporteros, con la misma cuantía a nivel federal y con aumento para los trabajadores en la zona frontera del norte. No existe en esa tabla ninguna actividad relacionada con los llamados “trabajos especiales” que la LFT regula en el título sexto, entre ellos: personal de confianza, agentes vendedores, teletrabajadores, personal en trabajo del hogar, mineros, etcétera).

Conforme a lo anterior, la propuesta pareciera estar incompleta; en cierta parte es confusa y abre margen a provocar discriminación, como se confirma con la otra propuesta para modificar el apartado B del mismo artículo 123, en la fracción IV, al puntualizar la uniformidad salarial para

...maestras y los maestros de nivel básico de tiempo completo, policías, guardias nacionales, integrantes de la Fuerza Armada permanente, así como médicos y enfermeros, percibirán un salario mensual que no podrá ser inferior al salario promedio registrado ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En principio, la propuesta es positiva, al ofrecer la ventaja de valorar objetivamente actividades similares para ser retribuidas igual tanto en el sector privado (apartado A) como en el sector público (apartado B), tal cual lo especifica la iniciativa respecto de los maestros de educación básica, médicos y personal de enfermería, a quienes se les habrá de remunerar, —nunca en cantidades inferiores a la inflación— y conforme al promedio de la tabulación de los asegurados en el IMSS; medida plausible, pero discriminatoria, al no incluir a toda persona trabajadora, como podrían

ser secretarios o secretarías, choferes, abogados/as, ingenieros y cualquier otro. Es decir, tal parece que la iniciativa pretende tímidamente iniciar una homologación salarial, tal vez proporcionada, o tal vez como plan piloto entre los sectores privado y público, y aún así, la reforma propuesta nace afectada por la discriminación, lo que era totalmente en contra de los principios de la justicia social, violatoria de normas universales de igualdad y no discriminación.

Sobre el particular, aún hay otra observación que complica los estándares de igualdad, porque el apartado B del artículo 123 citado rige para trabajadores al servicio de los poderes de la Unión y regula las relaciones laborales en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con la LFT como supletoria, de tal suerte que el personal que presta sus servicios a gobiernos estatales y municipales debe regirse por el apartado A de la misma disposición, una condición incongruente que permite que un médico o un maestro como servidores sean valorados en forma desigual, inclusive por no quedar dentro del ámbito de los montos marcados en la afiliación del IMSS, por ser sujetos de otros sistemas de seguridad social conforme a la organización de las leyes de sus estados. Esta situación se comprende por el imperio de la soberanía de los estados, que además de regularse de forma distinta deben atender sus presupuestos conforme a sus propias condiciones regionales o locales.

En lo que concierne a las remuneraciones del personal permanente de las Fuerzas Armadas —otra discriminación—, de guardias nacionales y de la policía, debe considerarse que su régimen es y habrá de ser considerado de manera particular por las funciones especiales que realizan, que no son menores, al incluirse en el renglón de seguridad pública. El personal de la FAM cuenta con un régimen especial de seguridad social, que se regula de manera independiente, con presupuesto determinado para ello, que cuentan con escuelas propias e instalaciones hospitalarias, como lo es la Militar de Medicina, lo que tal vez debiera excluirse de esta reforma constitucional sobre salarios.

IV. CONSIDERACIONES GENERALES

La exposición de motivos se concreta a determinar algunos factores de orden político más que de orden socioeconómico, a los que se hace refe-

rencia de manera general. Resultan de interés los datos de años atrás, que permitan la comparación estadística, pero hoy por hoy las condiciones que influyen para determinar la economía nacional y los propios salarios mínimos se sujetan a circunstancias poderosas que salen de la voluntad nacional, tanto en lo económico como en lo político, por las repercusiones globales. De citarlas, o de usarlas como fundamento, requerirían, para su validez, un análisis más profundo. Este sería el caso de la inteligencia artificial y de su impacto, que recién se inicia en el ámbito laboral, pero que supone un cambio notable que ahora solo empieza a aflorar.

Dice la exposición de motivos: "...así, el salario mínimo de México pasó de ubicarse como el tercero más alto en Latinoamérica en 1980, a ser el antepenúltimo de la región en 2010, mientras que a nivel mundial pasó del lugar 26 al 80 en el mismo periodo...". No se puede negar aquello que incluso está documentado; sólo que debe entenderse el contexto socioeconómico general. Cuál era el panorama económico de México en 1980, periodo de la nacionalización de la banca, y años más tarde la sacudida que generó la caída del Muro de Berlín con el potente inicio de la era de la globalización. En otra parte se refiere al *boom* petrolero en la década de los años de 1970, con cambio de modelos económicos a nivel mundial.

436

Para este siglo XXI habría que considerar los cambios políticos y económicos mundiales y su afectación, positiva o negativa en la economía mexicana. En este momento no se cuenta con el espacio para hacer un certero análisis, que además correspondería más a los economistas, y referir más datos de la historia económica nacional y el involucramiento con la macroeconomía. Por ahora basta con exponer la importancia de las distintas etapas que, obviamente, impactan en la valoración de salarios, así como en el desarrollo, generación de empleos, cambios demográficos y un sinnúmero de consideraciones. Para actualidad y por lo reciente debe hacerse referencia a los dos tratados comerciales trinacionales, el Tratado de Libre Comercio para América del Norte, suscrito en 1994 y ahora sustituido por el Tratado, también de libre comercio, entre México, Estados Unidos y Canadá a partir de 2020, y lo que ambos representan para la economía nacional y para efectos laborales. El primero de ellos se acompañó de un Acuerdo Paralelo de Cooperación Laboral, con el compromiso de cumplir cada uno con sus obligaciones laborales vigentes, a diferencia del T-MEC, que incluye el capítulo 23 "Laboral", motor de reformas al

sistema de administración e impartición de justicia social desde la carta magna, que de una forma u otra ha incidido en el comportamiento de las relaciones colectivas de trabajo y con más dientes legales sobre el incumplimiento al Tratado mismo, tanto, que abre las puertas para la injerencia en las negociaciones colectivas y en el comportamiento sindical, como ya hay claras noticias al respecto. Incluso con la admisión de financiamiento de los gobiernos de Canadá y Estados Unidos, para contribuir en el funcionamiento de las nuevas autoridades en la impartición de justicia social.

V. MÁS ALLÁ DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Ante la imposibilidad de escapar de la globalización, es aconsejable identificar los niveles sociales, económicos y políticos de México, sobre todo en este sexenio que está por concluir. Las condiciones particulares de los últimos años hace observar la notoria transformación en los últimos cinco años, cuyos efectos no sólo son discutibles, sino que lo hace imprescindible frente al panorama que proyecta otras posibles consecuencias de más gravedad para los próximos años, con independencia del partido político que gane las elecciones presidenciales. Enseguida se hacen comentarios y sugerencias antes de tomar la difícil reforma propuesta.

- El cúmulo de reformas constitucionales que se han propuesto por el titular del Poder Ejecutivo debe analizarse en conjunto, pero de igual manera es importante que frente a cada una de ellas se formulen hipótesis y posibles efectos. Deben medirse los pronósticos con enorme cautela, sobre todo cuando se avecina una complicada relación política con uno de los socios del T-MEC, frente a las también complejas elecciones presidenciales.
- En materia salarial hay temas que no se consideran en la exposición de motivos, entre ellos las propuestas para el desarrollo de la economía en asunto de inversiones y estructura, con el propósito de cumplir con el derecho humano de la población mexicana para generar las oportunidades de empleos formales o de trabajo independiente bajo las normas de una vida digna. ¿Cómo hacer para ampliar la expectativa de salarios remuneradores en puestos de trabajo dignos y decentes en los términos comprometidos con la OIT mediante los convenios fundamentales ratificados?

- La OIT está al día en los estudios y análisis, con excelente nivel, en lo relativo a las políticas salariales, pero no parecen haber sido consideradas durante esta administración gubernamental.
- Algunos convenios internacionales de la OIT, ratificados por México, comprometen a considerar el diálogo social tripartito para emprender las reformas. El diálogo social es un derecho humano que protege el acuerdo entre las partes para llegar a acuerdos que favorezcan en lo general, y no sólo a un sector, de trabajadores, empleadores o al gobierno mismo. Este es uno de los medios más útiles para concertar la paz laboral.
- El diálogo social tripartito, y aun el ampliado, así como el diálogo social entre empleadores y el sector de trabajadores, es básico para determinar los factores de productividad y condiciones comerciales para conocer las expectativas de crecimiento económico; tomar en consideración los mercados nuevos que compiten, como los de la industria automotriz asiática, el *nearshoring*, futuras inversiones extranjeras y nacionales —las inciertas y las programadas— para abrir el mercado laboral. Esto y la inteligencia artificial, ya mencionada, son análisis y especulaciones obligatorios que de haberse considerado deben transparentarse.
- A propósito de transparencia, el gobierno tiene una deuda importante con la población, que debe cumplirse, para que las medidas y reformas que se propongan y se realicen cuenten con la aprobación y el entendimiento de la población en general. El salario es un tema que compete al interés de todos los mexicanos y las mexicanas.
- Una ausencia importante es la información de qué forma puede contribuir una reforma salarial a nivel constitucional para aplicar criterios y acciones destinados a disminuir la brecha salarial entre la PEA femenina y la PEA masculina, que en México se estimó para 2023, según la OCDE, en 12.5%; según el Foro Económico Mundial, en 23.5%, y según el Instituto Mexicano de Competitividad, en 16.5%. ¿Cuál es la cifra real? Porque aun aceptando como cierta la más baja, resulta indignante para la igualdad laboral de mujeres y hombres.
- Una buena pregunta es la de cómo estimar la capacidad real de los salarios en general, y en particular del mínimo, para cubrir

- el gasto de una familia que tiene la mala fortuna de contar con personas con capacidades disminuidas, que requieren cuidado y atención permanente, medicamentos y/o tratamientos que ninguna institución les ofrece o proporciona, sin seguro popular, con desabasto de medicamentos, y una PEA que integra más del 50% del sector informal.
- Por qué no exhibir las políticas salariales de acuerdo con el diálogo social a nivel nacional.
 - Se habrá considerado el cambio de salario mínimo para adecuarlo a la realidad del “salario vital”, mediante las transiciones que la OIT analiza y propone.
 - Por otra parte, sin ser el tema más importante, conocer las razones de las autoridades que se empeñan en utilizar un lenguaje laboral arcaico. El término de “patrón”, utilizado en la época de la Colonia y hasta mediados del siglo XX, ya es vergonzoso. La LFT debe modernizar su lenguaje, y para ello la Constitución, ahora tan fácilmente reformable, debiera cambiar el término por el de “empleador”, o “persona empleadora” si se gusta cumplir con las tendencias feministas.
 - ¿Cómo fijar el salario vital? ¿Cómo transitar del salario mínimo al vital? ¿Bastarán los análisis de la Conasami y su fijación de salario mínimo general y salarios mínimos profesionales y la llamada “canasta básica”, o deben atenderse otros criterios del Consejo Nacional del Coneval para la llamada “canasta alimentaria”?

VI. CONSIDERACIÓN FINAL

Las buenas intenciones de homologar el salario mínimo de una fracción de trabajadores, profesionistas en su mayoría, no completa los lineamientos para alcanzar la justicia social en el renglón de remuneraciones para trabajadores del sector formal. No puede hablarse de justicia social, ni de cumplir con las normas de trabajo digno y decente, mientras no haya políticas eficientes, eficaces y viables para reordenar el trabajo informal y llevarlo al sector formal con las prestaciones que corresponden en los términos de los derechos humanos que reconoce y protege la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los comentarios que se han vertido no tienen la intención de rellenar páginas ni de agrandar el texto; por el contrario, se ha solicitado ir directamente al tema de la propuesta de reforma, en este caso la salarial, que tan sólo se refiere a dos fracciones constitucionales del artículo 123, como antes se cita.

Las primeras reflexiones ocupan, en primer lugar, el porqué se propone el cambio al momento final de una administración gubernamental cuando los asuntos que se exponen no son nuevos; no se trata de consideraciones novedosas. En cinco años pudieron hacerse varias reflexiones y estudios formales que llevaran a reformas integrales.

Para concretar los cuestionamientos, sería prudente analizar cuál es la verdadera razón de los cambios que se proponen, frente a una situación ya conocida desde antes de 2018. ¿Cuál es el motivo de actuar intempestivamente, cuando el cambio para mejorar las condiciones de la clase trabajadora y disminuir la pobreza requiere análisis profundos nacionales y globales?

Es pregunta obligada la importante razón de otras consideraciones relevantes de fondo que requiere la normativa laboral, concretamente la LFT, hoy con remiendos, sin haber buscado reformas sensatas de fondo no para crear imagen política o electoral, sino para dejar una legislación clara, completa, eficaz y viable, redactada en orden y congruente con la realidad del primer cuarto del siglo XXI.

México forma parte de la OIT desde 1931; hoy en día ha ratificado todos los convenios catalogados como fundamentales, no así en el tema de gobernanza y otros más de gran conveniencia como el C. 156 sobre la coordinación de responsabilidades laborales y familiares; pero además, la unión a la OIT no representa sólo la consideración de ratificar convenios, sino la de contar con otras muchas ventajas, como son las investigaciones, los estudios, los apoyos en capacitación de funcionarios, los análisis de distintos problemas particulares, o simplemente el beneficio de otros tantos planes y programas que permitirían contar más elementos, seguros y confiables, para remodelar, actualizar o modernizar las políticas laborales en beneficio de trabajadores, empleadores y del gobierno mismo.

diecisiete.

Salud





El sistema de salud en México: la reforma impostergable

Luis Javier CORTÉS ADAME*

La salud es, sin temor a decirlo, el bien máspreciado que tenemos como seres humanos, y constituye un derecho fundamental que nos permite desarrollar nuestro proyecto de vida como mejor nos parezca. No es extraño que popularmente se diga “la salud es riqueza”. La propia Organización Mundial de la Salud (OMS) la define como “un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”.¹ En pocas palabras, se trata de un estado inherente al ser humano que debe ser protegido mediante diversos mecanismos.

443

La protección de la salud se reconoce como un derecho humano en el artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que establece:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.²

Además, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) estipula en su artículo 12 que “toda persona tiene

* Asesor legislativo.

¹ Organización Mundial de la Salud (31 de diciembre de 2014). Constitución de la Organización Mundial de la Salud. Recuperado de <https://www.who.int/es/about/accountability/governance/constitution>.

² Organización de las Naciones Unidas (10 de diciembre de 1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Recuperado de <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/spanish>.

derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”,³ lo que implica que alcanzar el bienestar físico, mental y social es un objetivo para toda persona. Por tanto, es responsabilidad del Estado establecer los mecanismos necesarios para que las personas puedan alcanzar ese nivel de satisfacción.

En este sentido, los servicios de salud son esenciales como un conjunto de actividades y acciones, tanto individuales como colectivas, que tienen como objetivo promover, proteger y restaurar este bien tanpreciado.

En nuestro país, el modelo de acceso a dichos servicios se desarrolló sobre la base del corporativismo, lo que significa que está estrechamente ligado al estatus laboral de los ciudadanos. Sólo aquellos que trabajan formalmente tienen acceso a instituciones de seguridad social, como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Por otro lado, aquellos que trabajan en el sector de la economía conocido como informal, hace apenas cuarenta años no tenían garantizado el acceso a la salud, y los servicios que se les otorgaban estaban a cargo de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), que proporcionaba asistencia médica y promovía campañas de prevención de enfermedades infecciosas en poblaciones marginadas.

A partir de la inclusión en la Constitución del derecho a la protección de la salud, seguido de la promulgación de la Ley General de Salud en 1984, la alineación de las leyes estatales en materia sanitaria, la descentralización de los servicios de salud, y más tarde la creación del Seguro Popular, devinieron varios cambios institucionales que permitieron dar certeza y garantía a la población sin seguridad social respecto al acceso a los servicios de salud.

Esto, a través del fortalecimiento de los sistemas estatales de salud, la creación de hospitales regionales, la implementación de campañas de vacunación universal y la atención de enfermedades que requieren intervenciones de alta especialidad. Lo anterior, sin dejar de reconocer que existe, desde entonces, una clara brecha entre los servicios otorgados por las instituciones de seguridad social y los otorgados por la Secretaría de Salud a nivel federal, y por los distintos sistemas estatales de salud.

³ Organización de las Naciones Unidas (16 de diciembre de 1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recuperado de <https://www.ohchr.org/en/instrumentsmechanisms/instruments/international-covenanteconomic-social-and-cultural-rights>.

Pese a estas disparidades, los cambios legales en materia sanitaria realizados en las últimas décadas contribuyeron a que la población mexicana tuviera acceso a los servicios de salud, independientemente de su condición laboral. Una prueba de ello es que, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)⁴, en el año 2000 más de 58 millones de mexicanos declararon no tener ningún tipo de acceso a los servicios de salud, mientras que para 2016 sólo 18 millones afirmaron tener esta carencia. Es decir, la evidencia disponible muestra que en quince años más de 40 millones de mexicanos adquirieron una forma de atender su salud.

Por desgracia, el avance experimentado no sólo se estancó desde 2018, sino que los datos más recientes del propio Coneval⁵ muestran un retroceso que nos lleva a observar niveles de cobertura en salud similares a los de inicios de este siglo. Esto, porque para 2018, 20 millones de mexicanos no tenían acceso a los servicios de salud, es decir, millón y medio más que en 2016; pero para 2022 se registró que 50 millones de mexicanos tienen esta carencia. En pocas palabras, en seis años (2016-2022), más de 30 millones de mexicanos perdieron el mecanismo esencial para proteger su salud.

Lo que invariablemente ha provocado que a pesar de la disponibilidad de varios subsistemas públicos para el cuidado de la salud, hoy en México el 48.8% de la población atiende su salud en servicios privados. De este porcentaje, el 22.4% acude a consultorios médicos en domicilios particulares, el 17.7% visitó consultorios dentro de farmacias, el 3.3% recibió atención en consultorios hospitalarios, el 1.6%, en consultorios de torres médicas, el 1.1% en servicios de urgencias hospitalarias, y el 2.7% en otros lugares, como se muestra en la más reciente Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut),⁶ llevada a cabo por el Instituto de Salud Pública en 2022.

⁴ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (junio de 2021). Treinta años de evolución de las carencias sociales a partir de instrumentos censales y la Encuesta Intercensal, 1990-2020. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Carencias-sociales-datos-censales.aspx>

⁵ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (10 de agosto de 2023). Resultados de pobreza en México 2022 a nivel nacional y por entidades federativas. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>

⁶ Bautista, Sergio; Vargas, Adriana; Moreno, Luis, y Colchero, Arantxa (8 de junio de 2023). Utilización de servicios de salud en México: cascada de atención primaria en 2022. Instituto de Salud Pública. Recuperado de <https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanutcontinua2022/>

Esto también se demuestra en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares,⁷ elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en donde se observa que el gasto de bolsillo, es decir, los pagos directos que las personas realizan para recibir servicios médicos y medicamentos, aumentó en promedio 31% de 2018 a 2022 y 48% entre los hogares más pobres de nuestro país en el mismo periodo.

Tan sólo con estos tres indicadores (carencia por acceso a servicios de salud, uso de servicios privados y gasto de bolsillo) puede dimensionarse la grave crisis por la que atraviesa el sistema público de salud en México. Si a esto sumamos temas que están constantemente en la agenda pública, como el desabasto de medicamentos, la lentitud en los procesos para recibir atención y, más recientemente, la presencia insuficiente de personal médico, es lógico que se proponga una reforma en materia de salud.

En este sentido, el Ejecutivo federal envió a la Cámara de Diputados, el pasado 5 de febrero de 2024, una propuesta de reforma constitucional que busca adicionar al artículo 4o. la obligación del Estado mexicano de garantizar la atención médica integral, universal y gratuita, que incluya estudios médicos, medicamentos e intervenciones quirúrgicas. Es decir, con la aprobación de dicha iniciativa el texto constitucional referente al derecho a la protección de la salud quedaría de la siguiente manera:

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. *El Estado garantizará atención médica integral, universal y gratuita, incluyendo estudios médicos, intervenciones quirúrgicas y los medicamentos necesarios para garantizar este derecho.* La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.⁸

doctos/analiticos/04-Utilizacion.de.servicios-ENSANUT2022-14813-72275-2-10-2023 0619.pdf.

⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (26 de julio de 2023). El INEGI presenta los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2022 [Comunicado de prensa]. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ENIGH/ENIGH2022.pdf>.

⁸ *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados* (5 de febrero de 2024). Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforma el párrafo cuarto del ar-

Al leerlo, es prácticamente imposible que algún legislador, independientemente de su origen partidista, vote en contra de la incorporación de estas líneas a nuestra carta magna. Sin embargo, por más atractiva que parezca la iniciativa del Ejecutivo federal, es redundante, porque sólo plantea elevar a rango constitucional servicios básicos de salud que ya están incluidos dentro del derecho a la protección de la salud. Lo que se realiza a través de la Ley General de Salud,⁹ que es la ley reglamentaria de dicho derecho, pero sin acompañarla de otros cambios legales que verdaderamente contribuyan a garantizarlo.

Si bien la atención médica integral, catalogada en el artículo 27 de la propia Ley General de Salud como un servicio básico de salud, que integra acciones preventivas, curativas, paliativas y de rehabilitación, es un pilar esencial para proteger la salud; ésta es sólo parte de un conjunto de servicios que, integrados correctamente, permiten un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. La promoción del saneamiento básico y el mejoramiento de las condiciones sanitarias del ambiente, la atención materno-infantil, la salud mental, la salud sexual y reproductiva, son sólo algunos ejemplos de este conjunto de servicios.

En este sentido, la reforma planteada por el Ejecutivo federal al elevar a rango constitucional servicios como la atención médica integral, el abasto de medicamentos, la realización de estudios médicos e intervenciones quirúrgicas, reduciría las prestaciones que en materia de protección a la salud debe garantizar y otorgar el Estado mexicano.

Ahora bien, estos dos elementos, lo redundante y el riesgo de que las prestaciones sanitarias sean reducidas, no son lo que más preocupa de esta iniciativa, sino la ligereza con la que se pretende dar respuesta a uno de los problemas más graves que enfrenta la población, y que se ha agudizado durante la presente administración. Concediendo que este cambio legal a la Constitución detone mejoras en la atención médica integral, es incongruente que no esté acompañado de diversos cambios legales necesarios para garantizar efectivamente los servicios que pretenden ser elevados a rango constitucional.

título 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de atención médica integral, universal y gratuita. Recuperado de <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-10.pdf>.

⁹ Ley General de Salud (7 de febrero de 1984), última reforma publicada en el DOF el 3 de enero de 2024. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGS.pdf>.

Pero vayamos por partes. Como ya se describió, en esta administración, con el pretexto de combatir la corrupción, se suprimió el Seguro Popular. Una política pública concebida como un mecanismo de aseguramiento para la población sin seguridad social, mediante el cual se pagaban los servicios de salud otorgados por los sistemas estatales, los hospitales regionales, los centros de alta especialidad, los institutos nacionales, instituciones de asistencia social (como Fucam o Teleton) y algunos hospitales privados, sobre todo en el tercer nivel de atención. Esto permitía que la oferta de servicios de salud financiados por el Estado mexicano no sólo se limitara a aquellos de carácter público, sino que permitía el acceso a todos los sectores que conforman el Sistema Nacional de Salud.

Uno de los destacados logros del Seguro Popular fue el aumento constante del gasto en salud, con un crecimiento del 75%¹⁰ entre 2004 y 2015. Según Julio Frenk y Octavio Gómez, esto permitió al sistema de protección social en salud “unificar la estructura financiera de las principales instituciones de salud pública, eliminando una de las mayores barreras corporativas por primera vez”.¹¹ Esta movilización de recursos adicionales para la población no asalariada redujo significativamente las disparidades en gastos y beneficios en salud entre las instituciones, contribuyendo así a superar gradualmente la segmentación del sistema de salud.

Pese a este avance, y para sustituir al Seguro Popular, se creó el Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi), que introdujo un modelo centralizado en el gobierno federal para financiar y gestionar la infraestructura médica ya existente en las entidades federativas, con el objetivo de ofrecer servicios de salud en todos los niveles de atención. Bajo el enfoque del Insabi, los servicios de salud sólo podían ser brindados por instituciones públicas de salud, principalmente en las clínicas y hospitales pertenecientes a las entidades federativas, reduciendo así la oferta en donde pueden atender su salud las personas sin seguridad.

En abril de 2023 se eliminó el Insabi y se transfirieron sus funciones al organismo público descentralizado IMSS-Bienestar, sin que este cambio ofreciera soluciones novedosas, debido a que se mantuvo la esencia de un

¹⁰ Gobierno de México (s. f.), Presupuesto de Egresos de la Federación 2004 y 2015. Recuperado de <https://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/peff2004/> y <https://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/peff2015/>.

¹¹ Frenk, Julio y Gómez Dantés, Octavio (1 de septiembre de 2021), “Salud es tiempo de corregir el mundo”, *Nexos*, México. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=60158>.

sistema de salud centralizado en el gobierno federal, segmentado (al sólo permitir el acceso a los servicios a través de hospitales públicos) y dispar frente a instituciones como el IMSS o el ISSSTE.

Bajo estos cambios legales en torno a la política de salud, sobre todo en la enfocada en los 64.7 millones de mexicanos y mexicanas que carecen de seguridad social,¹² se presenta una propuesta de reforma constitucional que no contempla la elaboración de un plan de financiamiento estipulado en leyes secundarias que no sólo expanda las intervenciones, sino que también satisfaga adecuadamente la creciente demanda presente y futura de la población mexicana.

Un dato no menor, de acuerdo con el Consejo Nacional de Población,¹³ es que la población de 55 años o más continúa en aumento, dado que en 1990 representaba el 8.5% del total, en 2020 aumentó a 16.5%, y se proyecta que para 2050 llegará a ser el 28.9% de la población total en México, lo que significa que aumentarán considerablemente los factores de riesgo relacionados con las enfermedades crónicas no transmisibles que deberán atenderse.

En virtud de lo anterior, se hace imperativo edificar un sistema de salud universal para todas las personas en México, sin importar su situación laboral. Para alcanzar este objetivo, es fundamental contemplar por lo menos tres pilares cruciales para su construcción: un mecanismo de financiamiento sostenible en el tiempo, una puerta de acceso al sistema nacional de salud y el aprovechamiento del desarrollo tecnológico en materia de salud.

1. Mecanismo de financiamiento. A menudo se dice que una política pública sin presupuesto es sólo una buena idea, de ahí que el diseño de un esquema de financiamiento claro que permita el acceso a los servicios de salud sea parte indispensable de cualquier reforma en materia de salud. México es el país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos¹⁴ (OCDE) que

¹² Instituto Nacional de Estadística y Geografía (25 de enero de 2021). Presentación de Resultados del Censo de Población y Vivienda 2020. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#documentacion>.

¹³ Consejo Nacional de Población (s. f.), "Indicadores demográficos de México 1950- 2050". Recuperado de <https://cutt.ly/ScJh1ub>.

¹⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (s. f.). "Estadísticas de la OCDE". Recuperado de <https://stats.oecd.org/Index.aspx?ThemeTreeId=9>.

menor gasto en salud destina por habitante. Mientras que en Dinamarca se invierte, en promedio, más de 6 mil dólares anuales (unos 110 mil pesos) en salud para cada uno de sus habitantes, en México se invierten poco más de mil dólares (unos 16 mil pesos) al año por cada habitante. De ese tamaño es la diferencia. Por eso, en primera instancia, para poder aspirar a un sistema de salud como el danés debemos paulatinamente invertir más en salud. Y hacerlo de manera más igualitaria, porque derivado de la fragmentación del sistema de salud existe una disparidad enorme entre subsistemas.

2. Puerta de acceso al sistema de salud. El artículo quinto de la Ley General de Salud¹⁵ establece que el Sistema Nacional de Salud está conformado por los sectores público, privado y de asistencia social; pero derivado de la fragmentación en subsistemas, los servicios de salud se brindan de manera aislada y desigual. Para romper con este esquema es indispensable hacer interoperable el sistema de salud en su conjunto. De modo que, por ejemplo, cuando una persona requiera servicios como radiografías, tomografías o estudios de laboratorio, sean derivadas al lugar más cercano y rápido posible para recibirlos. Ya sea en instituciones como el IMSS, el ISSSTE, clínicas estatales, o incluso en el sector privado, donde el gobierno asuma el costo de la atención. Lo importante es garantizar una atención efectiva y oportuna sin importar la institución de salud a la que se esté inscrito.
3. Aprovechamiento del desarrollo tecnológico. El progreso médico-científico actual debe impulsar la exploración de nuevas fronteras en el ámbito de la salud. Desde la regulación necesaria para que algunos tipos de consulta puedan darse a distancia, pasando por una receta digital y hasta el aprovechamiento de la inteligencia artificial para prevenir, diagnosticar y tratar diversas enfermedades de manera más eficiente y con mayores probabilidades de éxito. Con los avances tecnológicos y científicos actuales, no resulta descabellado considerar que las futuras generaciones puedan tener una vida más prolongada y saludable.

¹⁵ Ley General de Salud (7 de febrero de 1984), última reforma publicada en el *DOF* el 3 de enero de 2024. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGS.pdf>.

Por desgracia, ninguno de estos elementos está contemplado en la reforma propuesta por el presidente, y no parece que en el mediano plazo se vayan a realizar los cambios legales necesarios para lograr una atención médica, realmente integral y gratuita. Lo que sugiere un estancamiento en la adaptación del sistema de salud a las necesidades actuales.

En conclusión, la salud es un derecho fundamental que debe ser protegido y garantizado por el Estado para todos los ciudadanos, independientemente de su condición laboral. A lo largo de las últimas décadas, México había experimentado avances significativos en el acceso a los servicios de salud, especialmente para aquellos que carecen de seguridad social. Pero estos avances se han visto amenazados por cambios políticos y administrativos que han generado retrocesos en la cobertura y la calidad de la atención médica.

La propuesta de reforma constitucional presentada por el Ejecutivo federal busca elevar a rango constitucional ciertos servicios básicos de salud que ya se encuentran incluidos dentro de la protección a la salud. Así, la redundancia de la iniciativa, el riesgo de que las prestaciones sanitarias que el Estado mexicano debe garantizar sean reducidas, y la falta de soluciones a aspectos clave para brindar la tan anhelada cobertura universal en salud, sugieren una falta de visión de largo plazo en la política de salud de nuestro país.

El contexto que enfrentamos en materia de salud hace evidente y necesaria una reforma profunda que garantice verdaderamente la atención médica integral y universal para todos los mexicanos, lo cual sólo será posible mediante una estrategia que combine un financiamiento adecuado, una puerta de acceso eficiente al sistema de salud y la integración de avances tecnológicos en la práctica médica. Sin estas medidas, el sistema de salud mexicano pone en riesgo su capacidad de atención, sobre todo para la población más vulnerable.



Salud

Diego VALADÉS*

El texto original del artículo 4o. constitucional aludía a la libertad de trabajo; en 1974 su contenido fue trasladado al artículo 5o., y en su lugar se introdujeron la igualdad jurídica de la mujer y el hombre y el derecho de toda persona a decidir acerca del número y espaciamiento de sus hijos. A partir de entonces, ese precepto se convirtió en el nuevo instrumento constitucional para la expansión de los derechos fundamentales. A la fecha cuenta con dieciocho párrafos, que contienen un elenco muy variado de derechos.

453

En materia de salud, en 1983 le fue adicionado un tercer párrafo en los términos siguientes:

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Con posterioridad, en 2020 fueron adicionadas otras líneas: “La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social”.

Ahora se plantea una nueva adición, para quedar así:

Toda Persona tiene derecho a la protección de la salud. *El Estado garantizará atención médica integral, universal y gratuita, incluyendo estudios médicos, intervenciones quirúrgicas y los medicamentos necesarios para*

* Investigador emérito en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ORCID: 0000-0002-1247-7450.

*garantizar este derecho.*¹ La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.

Como se puede apreciar, la adición de 2020 y la que se propone en 2024 son redundantes. El texto de 1983 contenía dos cuestiones: la determinación de que el acceso a los servicios de salud sería establecido mediante la ley, y la distribución de competencias en los casos de concurrencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.

La ley reglamentaria define a la salud como un “estado completo de bienestar físico, mental y social”, y no sólo “la ausencia de afecciones o enfermedades”. Con este criterio, la protección de la salud concierne al bienestar físico y mental, a la prolongación y mejoramiento de la calidad de vida y al disfrute de los servicios de salud, entre otras cosas, en tanto que la salubridad general atañe a la organización, control y vigilancia de la prestación de servicios y establecimientos de salud, a la organización y supervisión del ejercicio de las profesiones relacionadas con la salud, a la investigación en esa materia, al saneamiento básico y a las medidas de prevención y tratamiento por el consumo de alcohol y estupefacientes. El catálogo de temas en materia de salud y de salubridad es muy extenso, en parte porque no se siguió un criterio riguroso para distinguir entre ambas cuestiones.

Para los efectos de este comentario, lo relevante son la adición incorporada en 2020 y la propuesta en 2024. En cuanto a la primera, ya transcrita, sólo repitió lo que ya figuraba en la Ley General de Salud desde 2003,² cuando se incluyó el capítulo III bis, con el epígrafe “De la protección social de la salud”. El artículo 77 bis 3 dispuso que las personas y familias que no fueran derechohabientes de algún sistema de seguridad o previsión social se incorporarían al sistema de Protección Social en Salud en todo el país. Para incorporar tal capítulo no era necesario modificar la Constitución, y no se hizo.

¹ Las cursivas son mías, para resaltar el texto que se propone añadir.

² *DOF* del 15 de mayo de 2003.

Después de la adición constitucional de 2020, ese capítulo pasó a denominarse “De la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados para las personas sin seguridad social”. Implicó sustituir la denominación del sistema anterior por la de Sistema de Salud para el Bienestar, e incluir al Instituto Mexicano del Seguro Social como coadyuvante de las entidades federativas “en la consolidación de la operación de la prestación gratuita de los servicios de salud... a través de la implementación de acciones para ampliar la cobertura de la prestación gratuita de los servicios de salud mediante... la prestación de estos servicios” (artículo 77 bis 2). La redacción es confusa. Más adelante se indica que el Sistema está integrado por la Secretaría de Salud, los organismos competentes de las entidades federativas y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Para modificar ese capítulo de la ley no era necesario tocar la Constitución. Décadas atrás, incluso antes de la adición al artículo 4o., en 1983, existieron los programas IMSS-Coplamar e IMSS-Solidaridad, que ofrecían atención médica gratuita de primer y segundo niveles para las personas que no contaban con seguridad social. La reforma constitucional de ese año, cuya redacción me fue encomendada, no tuvo por objeto reiterar lo que ya operaba, sino facilitar las acciones de coordinación de los diversos servicios de salud. El crecimiento desordenado del sector de la salud llevó a que la atención médica se prestara por instalaciones hospitalarias de las secretarías de Salubridad y Asistencia, Defensa Nacional y Marina Nacional, y por organismos como Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. En su momento, la empresa Ferrocarriles Nacionales de México también contó con su propio sistema de atención médica. A lo anterior se sumaban los servicios médicos estatales a población abierta más los ofrecidos por los institutos locales de los trabajadores públicos de cada entidad federativa.

Semejante dispersión implicaba costos muy elevados para el sector público por la superposición de servicios en las mismas áreas geográficas, mientras que en muchas otras la población no disponía de instalaciones accesibles. Además, los costos de edificación y equipamiento obedecían a criterios diferentes; asimismo, la selección y capacitación del personal era muy asimétrica, y la adquisición de insumos para la salud, muy onerosa. Gracias a la reforma constitucional fue posible iniciar procesos de coor-

dinación eficaz entre los distintos prestadores públicos de esos servicios y adoptar un cuadro básico de medicamentos. En este último aspecto se tenía la experiencia del Seguro Social, donde Bernardo Sepúlveda impulsó la elaboración de un cuadro básico en 1958.

En 1983, ya vigente la reforma al artículo 4o., y en plena crisis económica debida a la devaluación del peso y a la estatización de la banca el año anterior, se produjo una severa escasez de medicamentos. Con fundamento en las facultades constitucionales de los artículos 4o. y 73, un decreto presidencial del 9 de junio de 1983 creó la Comisión Interinstitucional del Cuadro Básico de Insumos del Sector Salud, encabezada por el Consejo de Salubridad General, con el liderazgo de Guillermo Soberón y Bernardo Sepúlveda. En cuestión de meses el país dispuso tanto de cuadros básicos de medicamentos como de material de curación y prótesis, así como de materiales, reactivos y medios de diagnóstico para laboratorio, lo mismo que de instrumental y equipo médico y el material de información científica. Con estos instrumentos de utilización nacional, adicionados a las numerosas medidas de coordinación y descentralización emprendidas por la Secretaría de Salud, fue posible poner en sintonía esfuerzos hasta entonces dispersos y mejorar la atención de la salud, con un uso más redituable de los recursos disponibles. La reforma constitucional tuvo una motivación práctica y produjo efectos directos en la salud de la población.

Uno de los problemas que han afectado a la Constitución a lo largo de varias décadas es la inclusión de reformas y adiciones repetitivas, de contenido reglamentario o sólo discursivas. En los casos de la incorporada al artículo 4o. en 2020 la motivación fue de carácter retórico, pues nada añadió a lo que ya existía en la norma; la que se propone en 2024 supone una redundancia sobre la redundancia. Véase el siguiente cuadro:

<i>Texto adicionado en 2020</i>	<i>Texto adicional al anterior, propuesto en 2024</i>
La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.	El Estado garantizará atención médica integral, universal y gratuita, incluyendo estudios médicos, intervenciones quirúrgicas y los medicamentos necesarios para garantizar este derecho.

Los elementos de ambos textos son similares. Los dos aluden a garantizar atención médica gratuita; en 2020 se habló de “atención integral”, y en 2024 se particulariza aludiendo a estudios médicos, intervenciones quirúrgicas y medicamentos, como si no estuvieran incluidos en la “integralidad” de los servicios. Lo peor es que la intención podría ser restrictiva, pues la atención integral de la salud debe incluir, además de estudios, cirugías y medicamentos, otros insumos, como materiales de curación y prótesis, que al quedar excluidos de la redacción de apariencia complementaria que se propone daría lugar a que se los negaran a los pacientes. En estos términos, la adición que plantea el presidente de la República nada agrega a lo que ya dice el precepto, e incluso podría restar derechos a los solicitantes de servicios médicos.

La iniciativa también pasa por alto la reforma constitucional de derechos humanos de 2011. A partir de entonces, el artículo 1o. constitucional consagró los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de esos derechos, por lo que todo derecho establecido por la Constitución, por las leyes federales o locales y por los tratados internacionales, vincula al Estado y es exigible por sus beneficiarios. El criterio de que sólo la Constitución otorga derechos corresponde a una etapa anterior a esa reforma. En términos muy generales, conforme a esos principios los derechos son aplicables a la totalidad de las personas que se encuentren en los supuestos previstos por la norma; los derechos se interrelacionan en el sentido de hacerse viables de manera correspondiente; al ser indivisibles no están sujetos a separación ni jerarquización, aunque en determinadas circunstancias sí puedan ser objeto de ponderación, y su progresión implica que no es válido suprimir o limitar derechos conquistados por algunas personas o grupos, y en cambio sí lo es extender esos derechos al universo de quienes se encuentren en circunstancias análogas.

Eso sucedió, por ejemplo, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la constitucionalidad de la interrupción del embarazo o el matrimonio entre personas del mismo sexo. Si bien la resolución atendía a medidas legislativas ordinarias dictadas en la Ciudad de México, por virtud de los principios mencionados podían ser reclamados por quienes se encontraran en condiciones análogas en cualquier otro lugar del país. En la medida en que no se entiendan los efectos de la reforma de 2011, hay riesgos de violaciones de derechos humanos, como sucedió con la supresión de las escuelas de tiempo completo, en perjuicio de millones de me-

nores. Lo que procedía conforme a la Constitución era lo contrario: hacer extensivo a todos los menores del país el derecho a disfrutar de escuelas de ese tipo; esto habría sido lo acorde con la progresividad y universalidad de los derechos: que todas las escuelas públicas del país avanzaran en la dirección de ser de tiempo completo.

En cuanto a los servicios de salud, es aceptable y razonable que se procure mejorar lo existente, pero es violatorio de los derechos humanos interrumpir servicios en marcha. Es muy probable que se intente hacer aparecer la adición propuesta como un avance relevante para desviar la atención acerca de las graves fallas con motivo de la pandemia por COVID-19 y otras que han afectado a un número muy elevado de personas por falta de medicamentos. La realidad, como se ha dicho, es que la adición propuesta resulta redundante y potencialmente restrictiva.

Hay otro aspecto que se debe considerar. La reforma de 1983 se introdujo con un fin práctico, y significó un nuevo derecho humano. Se cuidó la redacción para que no se otorgara un derecho general a la salud, imposible de cumplir porque la enfermedad es inevitable, sino un derecho a la protección de la salud, lo cual sí es asequible para el Estado. En esa época se tenía presente la Declaración de Alma Ata, emitida en 1978 con motivo de la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud convocada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). México suscribió esa declaración, que, entre otros aspectos, estableció:

Los gobiernos tienen la obligación de cuidar la salud de sus pueblos, obligación que sólo puede cumplirse mediante la adopción de medidas sanitarias y sociales adecuadas. Uno de los principales objetivos sociales de los gobiernos, de las organizaciones internacionales e de la comunidad mundial entere en el curso de los próximos decenios debe ser el de que todos los pueblos del mundo alcancen en el año 2000 un nivel de salud que les permita llevar una vida social y económicamente productiva. La atención primaria de salud es la clave para alcanzar esa meta como parte del desarrollo conforme al espíritu de la justicia social.

El objetivo de salud para todos en 2000 no se cumplió en el mundo ni en México, pero el compromiso fue atendido en nuestro país con la modificación constitucional y las acciones consecuentes a partir de 1983. Hay otros instrumentos internacionales que contienen previsiones en materia

de salud. Entre estos está la Agenda 2030 de la ONU, adoptada en 2015 y cuyo objetivo 3 prevé lograr cobertura sanitaria universal, erradicando epidemias como sida, tuberculosis y malaria, proveer vacunas y acceso a servicios de salud para todos. A falta de algunos años para llegar a la meta prevista, en el informe de 2023 tales metas parecían remotas. Por ejemplo, en 2015 la tasa mundial de mortalidad materna era de 227 por cada 100,000 nacidos vivos; la meta al 2030 es llegar a 70, pero en 2023 apenas había disminuido a 223.³

También la Organización Panamericana de la Salud proclamó la Agenda de Salud Sostenible para las Américas 2018-2030. La OPS es un organismo con larga tradición en el continente. Fundada como Oficina Sanitaria Internacional en 1902, en 1950 fue reconocida como organismo especializado de la Organización de Estados Americanos. Tiene la peculiaridad de que también es parte de la OMS, que a su vez es una oficina regional de la Organización de las Naciones Unidas. La Agenda de la OPS alude a la integración de los derechos humanos en los programas y políticas de salud, y alinea buena parte de sus metas con la agenda de la ONU, si bien varias de las cifras regionales de las que se parte son mejores que las identificadas para el resto del mundo. Empero, los avances tampoco apuntan a alcanzar los objetivos anhelados.

Menciono lo anterior porque si bien los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por México son exigibles en el país, no sucede lo mismo con las resoluciones, declaraciones o acuerdos internacionales en los que México ha participado, pero que no son tratados formales ratificados por el Senado. En consecuencia, el Estado mexicano no está obligado a dar cumplimiento a varios de sus compromisos internacionales. Esto no violenta ninguna disposición constitucional, pero sí exhibe una carencia: en el conjunto de los derechos humanos incluidos en los tratados de los que México forma parte no figuran los relacionados con la atención de la salud; sólo hay algunos asociados con la salud pública: el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas (1971, ratificado por México en 1975), la Convención Única sobre Estupefacientes (1961, ratificada

³ ONU, Informe de los objetivos de desarrollo sostenible, 2023, disponible en: https://uns-tats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023_Spanish.pdf?_gl=1*10o7q5f*_ga*ODE0MzYwNzM4LjE3MDg3NDAxMDY.*_ga_TK9B-QL5X7Z*MTcwODc0MDEwNi4xLjEuMTcwODc0MDE3MC4wLjAuMA [consultada el 24 de febrero de 2024].

en 1967) y el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (2003, ratificado en 2005).

Los esfuerzos en materia de salud han quedado confinados a los espacios nacionales. Esto tiene varias explicaciones. Una de ellas consiste en que muchos Estados de la región siguen siendo confesionales, o al menos tienen compromisos con sectores eclesiásticos. Esta situación hace que tales Estados sean refractarios a cuestiones tan sensibles como los derechos sexuales y reproductivos, que tienen un reflejo directo en los servicios para la salud. En el caso de México, la laicidad del Estado presenta un avance considerable con relación a la mayor parte de los países del hemisferio, y aun así el esfuerzo por extender los derechos sexuales y reproductivos sigue encontrando resistencias. Hay sistemas normativos que mantienen una posición muy retrógrada. En El Salvador, Haití, Honduras, Nicaragua y República Dominicana subsisten penas severas para los casos de aborto, y otros apenas lo permiten en circunstancias muy específicas. En este contexto, es difícil pensar que los derechos en materia de salud de fuente internacional puedan prosperar, lo que obliga a que en México se tengan que profundizar y acelerar los adelantos en cuestión de salud.

En conclusión, la propuesta de adicionar el artículo 40. constitucional es redundante, y, de ser aprobada, podría tener implicaciones restrictivas con relación a derechos ahora vigentes.

dieciocho.

Servicio ferroviario de pasajeros





La iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia ferroviaria: libertad económica y estado interventor

Daniel MÁRQUEZ*

SUMARIO: I. *El contenido de la iniciativa en materia ferroviaria.* II. *La concesión de bienes del dominio público o de servicios públicos.* III. *El principio de subsidiariedad.* IV. *Argumento final.*

I. EL CONTENIDO DE LA INICIATIVA EN MATERIA FERROVIARIA

463

El 5 de febrero de 2024 se publicó en la *Gaceta Parlamentaria* número 6457-13 la “Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforma y adiciona el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, que busca

recuperar la relevancia del servicio de transporte ferroviario de pasajeros, con el objeto de generar bienestar social en el país, a través de la creación de fuentes de empleo y la mejora de la movilidad de las personas, contribuyendo a descongestionar carreteras y vías internas, así como brindar servicios de transporte férreo al alcance de la ciudadanía y resguardando los intereses de la nación.

El diagnóstico de la iniciativa es insuficiente; en algunos párrafos se hace una breve relación de la historia del transporte ferroviario, tomando como base el año de 1769; posteriormente, se alude a la reforma constitucional del 2 de marzo de 1995, afirmando que “permitiría la participación

* Investigador titular “B” de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID: 0000-0001-7557-4525.

de privados mediante las concesiones”; menciona la concesión de 17,484 kilómetros de vía, y que se canceló el transporte de trenes de pasajeros.

Se plasma que el gobierno de la Cuarta Transformación “tiene la convicción y compromiso” de incentivar la creación de infraestructura férrea para reactivar las zonas sur-sureste y centro. Sin embargo, carece de un análisis que justifique la demanda de transporte ferroviario. Con los datos que incorporan en la iniciativa, se muestra que el ferrocarril en México sólo lo usa el 0.9% de los pasajeros, dato que en sí mismo cuestiona la viabilidad del proyecto.

Más adelante, en la p.r. 17, se incorpora un nuevo objetivo, al destacar que con la iniciativa se pretende que el Estado mexicano retome el derecho de utilizar las vías ferroviarias para prestar el servicio de transporte de pasajeros, ello considerando que las propias concesiones otorgadas a particulares han sido respecto de carga, no así de pasajeros. Por eso, se establece la facultad del Ejecutivo federal para otorgar asignaciones a empresas públicas o concesiones a particulares. En términos del diseño legal, este es el verdadero objetivo.

Lo anterior no sólo cuestiona la solidez de la iniciativa, porque primero se critica la “privatización” de 1995, ya que se sustentó en “concesiones” otorgadas a particulares; no obstante, de manera contradictoria, el proyecto tiene como base las “asignaciones o concesiones” para empresas estatales o particulares, respectivamente; también muestra el intento de revertir parcialmente las concesiones vigentes, característico del Estado interventor.

Con ese contexto, la reforma constitucional se plantea en los términos siguientes:

1. Agregar al catálogo de áreas prioritarias, contenido en el artículo 28, en particular para el ferrocarril, lo siguiente: tanto para transporte de pasajeros como de carga.
2. En ese mismo apartado se incorpora la figura jurídica de las “asignaciones”.
3. Se agrega un párrafo, con el texto: “El Estado mexicano retoma el derecho de utilizar las vías ferroviarias para prestar el servicio de transporte de pasajeros. Para ello el Ejecutivo Federal podrá otorgar asignaciones a empresas públicas o concesiones a particulares”.

4. También se agrega el párrafo siguiente: “Los particulares que cuenten con concesiones para prestar el servicio de transporte ferroviario de carga podrán obtener concesiones para prestar el servicio de transporte ferroviario de pasajeros. En cualquier caso, se dará preferencia al servicio de transporte de pasajeros, en términos de lo que determine la legislación aplicable”.
5. En sus transitorios se establece la entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* y los ciento ochenta días naturales que se otorgan al Congreso de la Unión para hacer las adecuaciones a las leyes secundarias.

Sin prejuzgar en torno a las intenciones de los autores de la iniciativa, además de la contradicción asociada al uso de las concesiones, y la incorporación forzada de las asignaciones, existen dos temas que inmediatamente deberían abordarse: 1) el papel de las concesiones de bienes del dominio público o de servicios públicos, y 2) la ignorancia del modelo de economía mixta y la vulneración del principio de subsidiaridad.

II. LA CONCESIÓN DE BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO O DE SERVICIOS PÚBLICOS

La idea de un “sendero de metal” que uniera a México y al Puerto de Veracruz surgió en 1824; la primera concesión de ferrocarril se otorgó en 1837, pero como no se iniciaron los trabajos de construcción, caducó en 1839. En el siglo XIX, en 1840, se iniciaron los trabajos para construir el tramo ferroviario, de once kilómetros, para comunicar el puerto de Veracruz y El Molino del río de San Juan, en ese estado.¹

El 23 de junio de 1937, el presidente Lázaro Cárdenas nacionaliza los ferrocarriles; cincuenta y ocho años después, el 2 de marzo de 1995, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se declara reformado el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se estableció que los ferrocarriles dejaban de ser área estratégica para incorporarse a las áreas prioritarias.

¹ Womack Jr., J., “Veracruz-El Molino: los primeros ferrocarrileros, 1842-1850”, *Boletín del Archivo General de la Nación*, 7(06), pp. 13-34, 2010, recuperado a partir de <https://bagn.archivos.gob.mx/index.php/legajos/article/view/334>, consultado el 6 de marzo de 2024.

rias. Así, no existió ninguna “privatización”, simplemente se permitió que vía concesiones los particulares intervinieran en la industria ferrocarrilera.

Las áreas prioritarias, en términos del artículo 60. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, deben cumplir con el contenido de los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objetivo de satisfacer los intereses nacionales y necesidades populares. La fórmula es demasiado abierta. Sin embargo, en los preceptos constitucionales mencionados se pueden encontrar las orientaciones siguientes:

- 1o. El respeto a la rectoría del Estado en el desarrollo nacional integral y sustentable.
- 2o. El deber de fortalecer la soberanía de la nación y su régimen democrático.
- 3o. La competitividad (entendida como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo), que se orienta al fomento del crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza.
- 4o. Que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.
- 5o. Como actividad económica que concurren a ella, con responsabilidad social, los sectores público, social y privado.
- 6o. La participación acotada del Estado en las áreas prioritarias del desarrollo de manera directa para impulsarlas y organizarlas, o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley.

Como se advierte, en la conformación de las áreas prioritarias el Estado tiene límites constitucionales: a) ser su rector; b) enfocarlas a un desarrollo integral y sustentable; c) fortalecer la soberanía y la democracia; d) impulsar la competitividad; e) permitir el ejercicio de las dignidades y la libertad; f) permitir la concurrencia de los sectores social y privado, y g) participar en su impulso y organización.

Del fraseo utilizado en la iniciativa llama la atención que el Estado mexicano retoma el derecho de utilizar las vías ferroviarias para prestar el servicio de transporte de pasajeros. Para ello, el Ejecutivo federal podrá otorgar asignaciones a empresas públicas o concesiones a particulares, y de allá se desprende el énfasis en dos ideas: “retomar el derecho”, o sea,

volver a tomar, y las de “asignación” o “concesión”. Si leemos de manera conjunta este agregado al artículo 28 constitucional, con el contenido del párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula la concesión para “la explotación, el uso o el aprovechamiento” de los bienes del “dominio de la Nación”, podríamos concluir que a través de esta reforma se están revirtiendo los derechos relacionados con las vías ferroviarias. La conclusión se refuerza en la medida en que se establece el uso prioritario de las vías férreas para el transporte de pasajeros.

En ese sentido, atendiendo al contenido con la iniciativa, el Estado está “ejerciendo el derecho de reversión” de los bienes ferroviarios y nacionales concesionados.

Lo anterior es problemático, en primer lugar, porque las concesiones tienen vigencia, en algunos casos, de cincuenta años; además, de la lectura de los títulos de concesión otorgadas a las empresas Kansas City Southern de México, S. A. de C. V., Ferrocarril y Terminal del Valle de México, S. A. de C. V., Ferrocarril Mexicano, S. A. de C. V. (Vía Troncal Pacífico Norte), Ferrocarril Mexicano, S. A. de C. V. (Ojinaga-Topolobampo), Línea Coahuila-Durango, S. A. de C. V., Ferrosur, S. A. de C. V. (Vía General de Comunicación Ferroviaria del Sureste), Ferrocarril Mexicano, S. A. de C. V. (Vía Corta Nacozari), Ferrocarriles Suburbanos, S. A. P. I. de C. V., y Ferrosur, S. A. de C. V. (Vías Cortas Oaxaca y Sur),² se advierte que a las empresas mencionadas se les concesionaron bienes en términos de su numeral 1.2 “Objeto” de las concesiones; esto es: 1) se les concesionó la vía general de comunicación ferroviaria;³ 2) su operación y explotación, y 3) también se les concesionaron bienes del dominio público, que se describen en un anexo tres, así como su uso, aprovechamiento y explotación, y la prestación del servicio público de transporte ferroviario de carga en la vía férrea.⁴ Por lo que existen derechos adquiridos que se afectan con la reforma constitucional.

² Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Concesionarios del sistema ferroviario mexicano*, en: <https://sct.gob.mx/index.php?id=7437>.

³ En las concesiones se establece que la vía general de comunicación ferroviaria comprende la vía férrea, el derecho de vía, los centros de control de tráfico y las señales para la operación ferroviaria.

⁴ “Concesión que otorga el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en favor de Ferrocarril del Noreste, S. A. de C. V.”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 3 de febrero de 1997; en iguales términos “Con-

Además, hay concesiones orientadas al transporte de pasajeros, como la de ferrocarriles suburbanos.

En torno a la concesión, Jorge Fernández Ruiz destaca que ésta se puede entender como el mecanismo jurídico por medio del cual quien tiene la titularidad de determinadas atribuciones o facultades, o de ciertos bienes o derechos, delega su ejercicio o aprovechamiento a favor de un tercero, y sostiene que la concesión administrativa, puede ser de tres clases: la demanial, o de explotación, uso y aprovechamiento de bienes del Estado; la de obra pública, y la concesión de servicio público.⁵ Así, las concesiones establecen derechos y obligaciones.

No obstante, las concesiones sólo otorgan “derechos”, no la propiedad, por lo que es absurdo que se consideren base para una “privatización”. En efecto, en términos del artículo 16 de la Ley General de Bienes Nacionales, las concesiones, permisos y autorizaciones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación no crean derechos reales; otorgan simplemente el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el título de la concesión, el permiso o la autorización correspondiente.

cesión que otorga el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en favor de Terminal Ferroviaria del Valle de México, S. A. de C. V.”, publicada en el *DOF* el 3 de febrero de 1997; también “Concesión que otorga el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en favor de Ferrocarril Pacífico-Norte, S. A. de C. V.”, publicada en el *DOF* el 11 de diciembre de 1997; en igual sentido: “Concesión otorgada en favor de Ferrocarril Pacífico-Norte, S. A. de C. V., respecto de la Vía corta Ojinaga-Topolobampo”, publicada en el *DOF* el 11 de diciembre de 1997; véase también: “Concesión otorgada en favor de Línea Coahuila-Durango, S. A. de C. V., respecto de la vía general de comunicación Coahuila-Durango”, publicada en el *DOF* el 11 de febrero de 1998; “Concesión otorgada en favor de Ferrocarril del Sureste, S. A. de C. V., respecto de la vía general de comunicación ferroviaria del sureste”, publicada en el *DOF* el 14 de diciembre de 1998; de igual manera: “Concesión otorgada en favor de Ferrocarril Mexicano, S. A. de C. V., respecto de la vía general de comunicación ferroviaria Nacozari”, publicada en el *DOF* el 17 de noviembre de 1999; de manera similar en: “Título de Concesión para la prestación del servicio público de transporte ferroviario de pasajeros en la modalidad de regular suburbano en la ruta Cuautitlán-Buenavista”, publicado en el *DOF* el 25 de octubre de 2005 (esta concesión es más compleja, por el servicio urbano y porque incluye derechos de paso); y por último: “Concesión que otorga la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en favor de Ferrosur, S. A. de C. V., respecto de las vías generales de comunicación ferroviaria Oaxaca y Sur”, publicada en el *DOF* el 11 de enero de 2006.

⁵ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHRM, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 106.

Además, como se destaca en el artículo 8o. de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, las vías generales de comunicación ferroviaria se mantendrán en todo momento dentro del dominio público de la Federación, o sea, que son inajenables e imprescriptibles, lo que clarifica el contenido de la reforma: no se trata de “recuperar la relevancia del servicio de transporte ferroviario”, sino de “retomar” las vías férreas, o sea, incidir en el negocio del transporte de pasajeros.

Por lo anterior, se puede destacar la confusión que existe en la iniciativa entre áreas prioritarias, áreas estratégicas y dominio público. Las primeras, constitucional y legalmente, están a cargo del Estado,⁶ en términos de los artículos 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6o., primer párrafo, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y el Estado puede contar con organismos y empresas para su manejo, además de que pueden estar asociadas a bienes del dominio público, como el petróleo o la electricidad.

En cambio, en las áreas prioritarias,⁷ aunque el Estado puede tener organismos y empresas para su manejo, también se debe respetar la libertad y la dignidad de los gobernados, y la participación estatal deber ser “exclusivamente en su impulso y organización”, o sea, subsidiaria, lo que implica respetar en ellas la participación de los sectores social y privado. En ese sentido, los bienes del dominio público que se les otorguen estarán relacionados con los fines prioritarios que se buscan impulsar.

Para cerrar este apartado, mencionamos que resulta extraño el uso de la figura de derecho administrativo de la asignación en la iniciativa analizada, porque se utilizaba para otorgar a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios “áreas exclusivas” para exploración y explotación petroleras,⁸ lo que lleva a preguntarse: ¿es ignorancia de los autores de la iniciativa o es un “elaborado” plan para fortalecer al sector público de la economía otorgándole asignaciones ferroviarias?, esto es, propiciar la intervención del Estado en la economía.

⁶ Que son: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos.

⁷ Que son la comunicación vía satélite y los ferrocarriles.

⁸ A manera de ejemplo véanse los artículos 12 y 5o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo de 1948, 2009 y 2014, respectivamente.

III. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

En la encíclica *Quadragesimo anno*, del 15 de mayo de 1931, por primera vez se menciona el “principio de función subsidiaria”, en los términos siguientes: “no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria”.⁹ En la definición lexicográfica, es un criterio que pretende reducir la acción del Estado a lo que la sociedad civil no puede alcanzar por sí misma,¹⁰ lo que permite mostrar que la iniciativa carece de esa visión social.

Como destacamos en el apartado anterior, el capítulo económico de la Constitución federal contiene una serie de principios que se pueden ubicar como el contexto para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. En efecto, el artículo 25 destaca que la rectoría del desarrollo nacional debe permitir a los ciudadanos el pleno ejercicio de la libertad y su dignidad; además, como régimen de economía mixta, establece la concurrencia de los sectores público, social y privado en ella.

Así, uno de los derechos que tenemos los mexicanos es el de participación en la economía del país, y frente a la intervención del Estado en la actividad económica, los ciudadanos pueden anteponer el principio de subsidiariedad, que es una tendencia favorable a participación estatal subsidiaria (que suple a otra principal) a favor de las actividades privadas o comunitarias.¹¹

En los términos destacados para que el Estados respete la libertad y la dignidad de sus gobernados, deberá evitar intervenir en las actividades económicas que sus ciudadanos puedan realizar de manera directa sin su participación.

IV. ARGUMENTO FINAL

El impulso de medidas económicas que buscan “generar bienestar social en el país, a través de la creación de fuentes de empleo y la mejora de la movilidad” deben ser la prioridad de cualquier gobierno.

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Real Academia Española, *Diccionario panhispánico del español jurídico* (DPEJ), disponible en: <https://dpej.rae.es/> [consulta: 5 de marzo de 2024], Subsidiaria: <https://dpej.rae.es/lemal/subsidiaria>.

Sin embargo, la iniciativa en materia de transporte ferroviario de pasajeros que se analiza no sólo parte de un diagnóstico inadecuado, sino que se contradice en lo que se refiere a la privatización y al uso de la figura del derecho administrativo de la concesión; incorpora una figura jurídica extraña al uso de bienes nacionales o prestación de servicios públicos, como es la asignación, e ignora la libertad y un derecho tan valioso para los gobernados como es el principio de subsidiariedad, al establecer un Estado interventor en la actividad económica.

Por último, al “retomar” a favor del Estado el uso de las vías férreas previamente concesionadas, limita las concesiones que previamente se otorgaron, lo que puede terminar en costosos litigios para el país.



diecinueve.

Simplificación orgánica (reforma administrativa II)





Comentario a la iniciativa de reforma sobre simplificación orgánica (reforma administrativa II)

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ*

SUMARIO: I. *La reforma estatal*. II. *La corrupción y la impunidad*. III. *La impunidad*. IV. *Marco jurídico del combate a la corrupción*. V. *La transparencia*. VI. *La contratación administrativa*. VII. *A manera de epílogo*.

I. LA REFORMA ESTATAL

475

La reforma en cita, según se indica en el texto de la misma, tiene la pretensión de racionalizar la administración pública federal mediante, principalmente, la fusión de unidades administrativas, órganos desconcentrados y organismos descentralizados.

Podríamos pensar que se trata de un mecanismo de autodefensa de los órganos biológicos, como ocurre ante el contagio de una enfermedad, que permite al infectado de gripa rechazar el contagio sin ayuda de medicamento alguno; de esta manera, con el apoyo en el descanso, en permanecer abrigado evitando corrientes de aire, y con una alimentación rica en proteínas que permita su rápida hidratación y superar la amenaza de contraer gripa, que incluso pudiera convertirse en una pandemia de Covid-19, se desarrollaría exitosamente el mecanismo biológico de autodefensa.

Al inicio de 2024, nos encontramos ante un crecimiento excesivo de la estructura del poder público, que el Estado trata de enfrentarlo sin un incremento notable del gasto público, dado que

* Profesor emérito de la UNAM e investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, ORCID: 0000-0002-1739-4451.

Se busca que el aparato burocrático de la Nación se aboque a la satisfacción de los derechos humanos de la población, fundamentalmente a la educación, la salud y la vivienda, además de garantizar la seguridad ciudadana, la cultura y las comunicaciones, entre otras prioridades nacionales. Esta administración, además, propuso al Congreso de la Unión el reconocimiento constitucional del derecho a un apoyo económico para las personas con discapacidad permanente, a una pensión no contributiva para las personas mayores de 68 años y de becas para estudiantes de todos los niveles escolares del sistema de educación pública. El ejercicio de estos derechos implica la planeación de las actividades del aparato del Estado, la actuación oportuna de sus órganos y la dotación suficiente de recursos públicos.¹

Ante esta situación, conviene invocar el mecanismo de autodefensa de los órganos del poder público, evitar su crecimiento sin incrementar el gasto público, y analizar si es posible hacer una adecuada reforma de los órganos del poder público sin incrementar el gasto público.

Corrupción pública e impunidad conforman un binomio perverso que degrada a la sociedad y se propicia con la opacidad de la actuación de las instituciones públicas.

La estabilidad del Estado se pone en riesgo por diversos actos propiciados por múltiples factores; desempleo, corrupción, impunidad y delincuencia, son agentes desestabilizadores del ente estatal, a los que éste debe enfrentar y combatir en aras de su desarrollo sustentable.

El desempleo genera miseria, y como el desempleo y la delincuencia se acompañan, porque aquél implica ociosidad, la cual, como apunta el adagio popular, es la madre de todos los vicios, la miseria abona la delincuencia, que gracias a la corrupción obtiene impunidad.

Empero, la miseria no es la fuente exclusiva de la criminalidad, pues las economías de los países industrializados, cuyos índices de miseria son bajos, generan y propician el desarrollo del sofisticado crimen organizado, alentado y protegido por el secreto bancario, impulsado por los paraísos fiscales y las sociedades *of shore*, modernizado con la tecnología de punta en la era de la internet, que permiten el acelerado proceso del blanqueo de dinero sucio, que borra toda pista delatora de su oscuro origen delictivo.

¹ *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457, 5 de febrero de 2024, “Iniciativas del Ejecutivo Federal”. Consultado en: <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-20.pdf>.

II. LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD

La corrupción y la impunidad, al igual que el crimen organizado, son fenómenos que se dan lo mismo en los países pobres que en los ricos, en detrimento de la sociedad; se trata de una expresión peculiar de la economía globalizada; su dinero sucio viaja por los mismos ductos que el de las finanzas especulativas; uno y otro requieren para su expansión, de la reducción de la regulación y del control del Estado; por ello ambos se sustentan y se apoyan mutuamente.

Un factor de la inestabilidad estatal es la corrupción: en lo político, destruye la credibilidad de las autoridades y corroe las entrañas mismas del Estado al sobreponer el interés particular —oscuro, ilegítimo e inconfesable— del funcionario corrupto, al interés del ente estatal, de la nación y de la comunidad, en detrimento de la democracia, de la justicia y del derecho.

La corrupción distorsiona, en el ámbito económico, la oferta, la demanda, los precios y, en general, las condiciones del mercado; desestimula la inversión, incrementa la desconfianza para realizar operaciones bancarias, bursátiles y comerciales; en general, eleva los costos de operación de las empresas, lo que redundará en perjuicio del desarrollo sustentable.

Un estudio realizado por una institución particular de educación superior acusa a la corrupción imperante en las empresas privadas instaladas en México, por emplear el 8.5% de sus ingresos en gastos extraoficiales para influir en la determinación de las políticas públicas y por destinar el 5.1% a sobornos administrativos.²

Asombra que en Estados Unidos, tan sólo en el último sexenio del siglo pasado, se presentaron centenares de denuncias de corrupción respecto de contratos internacionales con un monto de doscientos mil millones de dólares.

El combate a la corrupción requiere de una estrategia que impida asociarla con la impunidad, mediante el diseño e implantación de un idóneo régimen jurídico que norme de manera adecuada y efectiva la actuación de los servidores públicos, con especial cuidado de las áreas del sector pú-

² Datos brindados por el Instituto de Estudios Superiores de Monterrey. disponible en: <https://conecta.tec.mx/es/noticias/guadalajara/educacion/generar-conciencia-oxfam-presenta-en-el-tec-reporte-sobre-corrupcion>.

blico más vulnerables a la corrupción, y precise sus deberes, obligaciones y posibles responsabilidades, mediante ordenamientos jurídicos adecuados.

1. *La corrupción en materia de contratos administrativos*

La normativa vigente en el ámbito federal mexicano relativa a la relación contractual establecida entre instituciones públicas y particulares respecto de obras públicas, compra y arrendamiento de bienes muebles, y prestación de servicios, incluidos los públicos, en los términos de tres sistemas normativos diferentes; el primero, el tradicional, contenido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, ambas del año 2000; el segundo, el esquema de asociación público-privada, previsto en la Ley de Asociaciones Público Privadas de 2012, y el tercer esquema, el previsto en la Ley de Petróleos Mexicanos y en la Ley de Hidrocarburos, ambas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de agosto de 2014.

Con relación a los dos primeros esquemas, no establece la normativa en vigor en qué casos se debe aplicar uno de los dos, y en cuáles habrá de emplearse el otro, lo que da lugar a una situación de imprecisión, agravada por la coexistencia de dos sistemas asociativos de la administración pública y los particulares: el de la empresa de participación estatal mayoritaria, regulado en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, expedida en 1986, cuyos funcionarios son servidores públicos obligados a presentar la declaración de situación patrimonial prevista en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, e incluso pueden ser sujetos de juicio político,³ a diferencia del nuevo modelo de asociación público-privada sujeto a una normativa contenida principalmente en la Ley de Asociaciones Público-Privadas, en vigor a partir de 2012, conforme al cual los directivos de la empresa desarrolladora a cuyo cargo queda la ejecución del proyecto de asociación pública privada de que se trate no se consideran servidores públicos.

El tercer esquema, o sea el establecido en la Ley de Petróleos Mexicanos y en la Ley de Hidrocarburos, contiene una normativa mucho más

³ Véanse artículos 110, 111 y 114 de la CPEUM.

laxa que la del primero, circunstancia que deja grandes áreas de oportunidad a la corrupción.

2. *La corrupción en la preservación de la seguridad pública*

Uno de los ámbitos tradicionales de la corrupción en México es el de los cuerpos policiales a cuyo cargo está la preservación de la seguridad pública en la vía y en los lugares públicos, corrupción que presenta múltiples formas, tales como el soborno coloquialmente llamado *mordida*, para evitar arresto o multa por infracción al Reglamento de Policía, el atraco a los trabajadores en los días de pago de quincena, la imposición de cuotas a los agentes asignados a los carros-patrulla de la policía, o a los agentes que pretenden adscripción a zonas o territorios específicos, el pago cotidiano, o semanal o quincenal, por ascensos en el escalafón; en fin, el alquiler de carros-patrulla y uniformes de la policía a delinquentes, entre otros muchos.

479

3. *La corrupción en el control del tránsito peatonal y vehicular*

Otro nicho de corrupción en lo concerniente a la seguridad pública es el de las corporaciones policiales a las que se encomienda la vigilancia y regulación del tránsito peatonal y vehicular en la vía pública, a cuyos agentes, en muchas regiones del país, el vulgo les llama *mordelones*, en lugar de “agentes de la policía de tránsito”.

En cuanto a la corrupción de las corporaciones policiales de tránsito, podemos percatarnos de que surgió simultáneamente con la aparición de los automóviles, a través de la novela intitulada *Gobierno*, que su autor suscribió como Bruno Traven (uno de los muchos nombres que el escritor utilizó en su vida), y publicó en Alemania en 1928, y posteriormente la versión española en México, En esta obra el autor se refiere a lo codiciado que era el cargo de agente de tránsito en Tapachula, la población chiapaneca que a la sazón no tenía ni diez mil habitantes y ni siquiera cien vehículos automotores.

Evidentemente, la codicia por el cargo de agente de tránsito no la despertaba el miserable sueldo que se percibían, por cierto con retraso, sino

por el monto de las *mordidas* cotidianas, cuyo importe compartían con el superior jerárquico.

4. *La corrupción en el ámbito de la protección civil*

Otra área de seguridad pública que incuba frecuente corrupción es la de protección civil, encargada de la prevención de desastres y siniestros, cuya labor incluye la de avisos de alarma en casos graves de emergencia, así como las de evacuación, dispersión, albergue, socorro, rescate y salvamento, en casos de hecatombes, desastres y siniestros, casos estos últimos que generan donativos en numerario y en especie, que son de difícil control y, por tanto, fácilmente desviables a las arcas de funcionarios públicos corruptos.

5. *La corrupción en la persecución de los autores de delitos*

Deplorable resulta la frecuencia con que los medios de comunicación dan cuenta de que las policías ministeriales o de investigación no detienen a los presuntos delincuentes, a pesar de tenerlos perfectamente localizados, por los sobornos que reciben, y que en algunos casos llegan al extremo de prestar protección a tales criminales, en lugar de detenerlos.

6. *La corrupción en la procuración de justicia*

Otra área de oportunidad en materia de corrupción la representa la de procuración de justicia, que da lugar al indebido no ejercicio de la acción penal, e incluso al indebido ejercicio de la misma, o a una deliberadamente defectuosa actuación acusatoria del agente del ministerio público, que redundará en la indebida libertad del indiciado.

7. *La corrupción en el ámbito de la impartición de justicia*

Un caso similar se presenta en la impartición de justicia, por repetirse muchas veces los casos en que los jueces indebidamente absuelven a delin-

cuentes, o deliberadamente condenan infundadamente, con el propósito de que esas fallas sean revocadas al resolverse su impugnación.

Conlleva la corrupción pública el deliberado desorden en el desempeño del quehacer público, con miras a la obtención de un beneficio ilícito de quienes lo tienen a su cargo; sin duda, la corrupción es uno de los graves males endémicos y universales que amenaza de manera permanente y constante el correcto ejercicio de todo poder público, independientemente del tipo y de la ideología del sistema político en que se encuentre inmerso, habida cuenta que, como dijera hace más de un siglo sir John Emeric Edward Dalberg Acton: “el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente”.

Ningún ámbito del sector público es inmune a la corrupción; así, es motivo de escándalo el cabildeo realizado cotidianamente en el Congreso estadounidense por profesionales del *lobbying* en los pasillos del Senado y de la Cámara de Representantes, para lograr los votos de los legisladores en sentido que favorezca a sus clientes, los grandes consorcios empresariales, a cambio de dádivas en efectivo o en especie.

No queda exenta ninguna área del sector público del terrible cáncer de la corrupción pública, según reseñan los medios de comunicación masiva de numerosos países cuyos órganos depositarios del poder público han sido azotados severamente por ese mal, a sus más altos niveles, en épocas recientes.

III. LA IMPUNIDAD

Se agrava tremendamente la corrupción cuando se asocia, en perversa simbiosis, con la impunidad, porque entonces se corre el riesgo de generalizarse ambas en todas las instituciones públicas sin excepción de nivel alguno, y permear a la sociedad hasta formar en ella una férrea cuanto corrupta costumbre, conforme a la cual el *establishment* expulsará al servidor público honrado como a un ser extraño, como prueba de haberse convertido en un país de cínicos.

Consiguientemente, habrá de considerarse a la corrupción y a la impunidad como lo que en rigor son: una grave amenaza latente para todo el sector público y para la sociedad entera; en consecuencia, no debe escatimarse esfuerzo alguno ni medida necesaria para prevenirla, combatirla y

reprimirla, bajo la pena de naufragar en el proceloso mar de la inmoralidad, el cinismo y la ignominia.

En consecuencia, el combate a la corrupción requiere de una estrategia que impida asociarla con la impunidad, mediante el diseño e implementación en cada país, de un idóneo régimen jurídico que norme de manera adecuada y efectiva la actuación de los servidores públicos —con especial cuidado de las áreas del sector público más vulnerables a la corrupción— y precise sus deberes, obligaciones y posibles responsabilidades, mediante una normativa jurídica específica, que en México aparece contenida en la Constitución, en tratados internacionales, en legislación secundaria y en otros ordenamientos jurídicos.

IV. MARCO JURÍDICO DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

La base constitucional del régimen jurídico mexicano de la responsabilidad de los servidores públicos está contenida fundamentalmente en el título cuarto de la Constitución, compuesto por siete artículos: del 108 al 114; mediante el primero de ellos se establece el catálogo de servidores públicos.

Asimismo, el título cuarto de la Constitución distingue dentro de la responsabilidad de los servidores públicos la política, la penal, la administrativa y la civil, cuyos procedimientos para la aplicación de sus respectivas sanciones se desarrollarán de manera autónoma, sin que —en respeto al principio *non bis in idem*— puedan imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

De igual manera, el título constitucional en comento establece las prevenciones que deberá observar el legislador ordinario al expedir las leyes de responsabilidades respectivas; y prevé, expresamente, que el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves.

Contiene también, el título constitucional en análisis, un catálogo de los servidores públicos que pueden ser sujetos de juicio político —cuyas sanciones podrán consistir en destitución del servidor público e inhabilitación para ocupar otro cargo público—, y otro listado de los que, por gozar de inmunidad, sólo pueden ser enjuiciados penalmente, previa

declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, formulada por mayoría absoluta de sus miembros presentes.

Por su parte, el artículo 109 constitucional concede acción popular para formular denuncia en contra de servidores públicos que incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, o que sean constitutivos de delitos, o afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargo o comisiones, o se traduzcan en su enriquecimiento ilícito, cuyos casos y circunstancias, así como su decomiso y privación de la propiedad de tales bienes, habrán de establecer las leyes. Importa enfatizar que cada uno de los diferentes tipos de responsabilidad no excluye a los demás.

Complementariamente, el citado artículo 109 constitucional, con base en el principio jurídico *non bis in idem*, dispone al respecto: “Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al pronunciarse sobre este tema, ha establecido:

RESPONSABILIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A) La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. B) La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito. C) La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D) La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede

ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

Amparo en revisión 237/94 Federico Vega Copca y otro, 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, tomo III, abril de 1996, pág. 128.

Los tratados internacionales adquieren especial relevancia en el orden jurídico mexicano, en razón del precepto contenido en artículo 133 constitucional, en cuya virtud la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión; y de acuerdo con el nuevo criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tratados, una vez aprobados por el Senado, figuran inmediatamente abajo de la Constitución, y, por tanto, por encima de las leyes del Congreso de la Unión, en el orden jerárquico de los ordenamientos jurídicos del país.

Destaca entre los tratados internacionales celebrados por México contra la corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada por la Conferencia Especializada sobre Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, suscrita por México el 29 de marzo de 1996, aprobada por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le concede la fracción I del artículo 76 constitucional, mediante decreto del 30 de octubre de 1996, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 18 de noviembre de 1996.

La Convención Interamericana contra la Corrupción consta de veintiocho artículos, y tiene por propósito promover y fortalecer en los Estados suscriptores de la misma, los mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, así como promover, facilitar y regular la cooperación entre dichos Estados, a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en la actuación de los servidores públicos; en fin, aspira a tejer una red de solidaridad internacional que refuerce al derecho positivo de cada país, tanto en el combate a la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas como al crimen organizado, y propicie su cumplimiento.

Entre los preceptos de la Convención en comentario destacan los relativos a las medidas preventivas, a los actos de corrupción, a la obligación de legislar, al soborno transnacional, al enriquecimiento ilícito y al secreto bancario.

Descuellan entre las medidas preventivas previstas en la convención en análisis, las de crear, mantener y fortalecer

- Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las tareas públicas.
- Mecanismos para traducir en la realidad el cumplimiento de dichas normas.
- Sistemas para la declaración patrimonial y de ingresos de quienes desempeñen cargos públicos.
- Sistemas para la contratación de servidores públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, que aseguren su publicidad, equidad y eficiencia.
- Sistemas idóneos para la recaudación y control de los ingresos del Estado, que impidan la corrupción.
- Sistemas para proteger a los denunciantes de actos de corrupción.
- Órganos de control superior, para desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.
- Mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otras asociaciones lleven registros que determinen con exactitud y detalle las adquisiciones y enajenaciones de activos y establezcan los controles internos que permitan a su personal detectar e impedir actos de corrupción, como el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros.
- Mecanismos para incentivar la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

En su artículo VI, la Convención Interamericana contra la Corrupción prevé su aplicación a diversos actos de corrupción, como los de soborno activo y pasivo, administración fraudulenta, negociaciones incompatibles con el desempeño de cargo público, incumplimiento de deberes, lavado de bienes —incluido el de dinero—, instigación, participación o

encubrimiento en la comisión o tentativa de comisión, asociación o con-fabulación para la comisión de los actos de corrupción referidos.

De conformidad con el artículo VII de la Convención en comentario, los Estados suscriptores de la misma, que aún no lo hayan hecho, adop-tarán las medidas legislativas necesarias para tipificar como delitos, en su derecho interno, los actos de corrupción señalados en ella, así como para facilitar la cooperación entre los propios Estados.

La Convención Interamericana contra la Corrupción pone énfasis en las modalidades de corrupción del soborno internacional y del enrique-cimiento ilícito, de los que se ocupan sus artículos VIII y IX, por tratarse de sendos delitos contra la confianza y el progreso de los pueblos, en el primer caso, y contra la transparencia, en el segundo, por tratar de ocultar el incremento excesivo del patrimonio de quien desempeña un cargo pú-blico, cuyos ingresos legítimos no justifican tal enriquecimiento.

La Convención Interamericana contra la Corrupción incluye un pre-cepto relativo al secreto bancario, en cuya virtud ninguno de los Estados suscriptores de la misma se pueden negar al requerimiento de otro de ellos amparándose en el secreto bancario, en el entendido de que el re-quirente se obliga a no utilizar la información protegida por el secreto bancario a ningún fin distinto del proceso para el cual se solicite, salvo que lo autorice el Estado requerido.

Cabe señalar que muchos de los preceptos de la Convención Inter-americanana contra la Corrupción ya estaban incluidos en el derecho posi-tivo mexicano y otros se han pretendido incluir o mejorar mediante la expedición o reforma de diversos ordenamientos jurídicos expedidos con posterioridad a la firma de la misma, como la Ley de Adquisiciones y Servicios del Sector Público, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacio-nados con las Mismas, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Guber-namental, y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, entre otras.

El régimen legal de la responsabilidad jurídica de los servidores públi-cos está contenido principalmente en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en los títulos décimo y undécimo del libro segundo del Código Penal Federal, cuyas disposiciones sobre la materia comentamos a continuación; además, se complementa el citado régimen legal, con diversos preceptos contenidos en distintos ordenamientos le-

gales, como el Código Civil Federal, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley de Planeación, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, entre otras.

V. LA TRANSPARENCIA

El acceso a la información pública incluye al derecho humano que implícitamente está consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de noviembre de 1969, y a nivel nacional lo encontramos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

VI. LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

487

Cabe señalar que el contrato administrativo no constituye un acto administrativo aislado, sino que se inscribe como la culminación de un proceso, entre cuyas etapas figura la ejecutiva, que incluye la selección del contratante de la administración pública, en la cual se inserta la licitación.

1. *Etapas de la contratación administrativa*

Como es fácil de advertir, en el proceso de contratación se pueden distinguir tres etapas: la preliminar, la ejecutiva y la final o complementaria.

A. La etapa preliminar

Está destinada la etapa preliminar a orientar a la administración pública en la celebración de los contratos administrativos y su consiguiente aplicación de recursos. En México, de acuerdo con los fines, objetivos y metas predeterminados por el Estado en el Plan Nacional de Desarrollo, para garantizar, como dispone el artículo 25 constitucional, un desarrollo

integral, que fortalezca la soberanía nacional y su régimen democrático, y que, mediante el fomento del crecimiento económico, del empleo y de una más justa distribución del ingreso y la riqueza, propicie el sano ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales; por todo lo cual, esta etapa preliminar incluye las actividades de planeación, programación y presupuestación de los contratos del sector público.

B. La etapa ejecutiva

Los pasos principales en la etapa ejecutiva del proceso de contratación administrativa son: la selección del cocontratante de la administración pública, la celebración del contrato, la ejecución y cumplimiento de las obligaciones contractuales, y, en su caso, las modificaciones del contrato. Dentro de esta etapa se ubica precisamente la selección del cocontratante de la administración pública, la cual puede efectuarse bajo tres procedimientos distintos, a saber: el de licitación pública o abierta, el de licitación cerrada o restringida, y el de adjudicación directa.

C. La etapa final

Básicamente, la etapa final o complementaria del proceso de contratación administrativa se refiere a la terminación y finiquito del contrato y, en su caso, a exigir la evicción y saneamiento, a imponer las sanciones aplicables y, en su caso, hacer efectivas las fianzas y garantías otorgadas.

2. Formas de selección del proveedor o contratista

Tanto la legislación como la doctrina prevén dos formas básicas para seleccionar al contratista de la administración pública en un contrato administrativo; una es la adjudicación directa, en la que sin mayor preámbulo se designa al cocontratante, tal como ocurre en los contratos de poca monta, o de aquellos de un único cocontratante posible, o en los que se celebran con motivo de casos de desastre o de alteración del orden social. La otra forma de selección es la licitación, basada en un régimen de com-

petencia en que deben contener en condiciones de igualdad diversos aspirantes que así responden a una convocatoria o invitación previas.

A. La licitación

Constituye la licitación la otra forma de selección del proveedor o contratista de la administración pública, aun cuando también se le conoce bajo distintas denominaciones, que en algunos casos tienen especiales connotaciones; así, cuando se trata de seleccionar cocontratante comprador, se suele hablar de “subasta”, “remate” o “almoneda”; tratándose de escoger al cocontratante vendedor, es frecuente emplear el vocablo “concurso”; para escoger al cocontratante de un contrato de obra, se opta por la palabra “licitación”; mas, cualquiera que sea la denominación empleada para esta forma de selección, se alude a una competición, en la que contienden varios aspirantes a cocontratantes de un contrato de la administración.

La licitación es un procedimiento previo a la contratación administrativa, cuya importancia es indiscutible, habida cuenta que conlleva la adjudicación de los contratos administrativos de la administración pública; de ahí la necesidad de analizarla, investigarla y estudiarla, en aras de perfeccionar su regulación jurídica y contribuir a la erradicación de la corrupción.

B. Concepto de licitación

En nuestra legislación, el vocablo “licitación” se ha empleado como sinónimo de subasta, concurso y remate; el artículo 134 constitucional, en su texto vigente, se refiere a “licitaciones” para la adjudicación de los contratos del gobierno, mientras que su texto original usó la palabra “subasta”.

En el contexto jurídico-administrativo contemporáneo, se entiende por licitación el procedimiento administrativo desarrollado en un régimen de competencia o contienda, encaminado a seleccionar al cocontratante de la administración pública de un contrato administrativo. Dicho procedimiento debe estar animado por el propósito de obtener para la administración todos los beneficios que permitan la justicia y la equidad.

Afirma el eminente jurista argentino Agustín Gordillo que “La licitación pública es un procedimiento administrativo cuya finalidad es seleccionar en concurrencia la mejor oferta para celebrar un contrato, constituye un pedido de ofertas efectuado en forma general al público o a cualquier empresa inscrita en un Registro creado al efecto”.⁴

Para entender a cabalidad la licitación, debe hacerse notar que en los contratos y concesiones que se sujetan al requisito de su realización, unos y otras derivarán de ella; por tanto, no deberán celebrarse u otorgarse en tanto no quede satisfecho tal requisito, pero cubierto éste, en una tapa preliminar a la celebración del contrato o al otorgamiento de la concesión, el procedimiento de licitación queda concluido, y no forma parte del contrato ni de la concesión, que, por cierto, pudieran no llegar a celebrarse u otorgarse. En consecuencia, licitación y contrato administrativo son dos institutos jurídicos independientes aun cuando interrelacionados, por ser ocasionalmente la primera, requisito del segundo.

C. Naturaleza jurídica de la licitación

La licitación es un factor que coarta la libertad de la administración pública para seleccionar a su cocontratante en ciertos contratos administrativos, no en todos, acerca de cuya naturaleza jurídica se ha generado cierta confusión en la doctrina, ya que frente a quienes, justificadamente, consideran a la licitación como un requisito que se debe satisfacer previamente a la celebración del contrato, otros —en nuestra opinión, erróneamente— lo incluyen dentro de sus elementos.

Al elemento lo podemos definir como la parte integrante de algo, a la luz de la legislación federal mexicana, la licitación no constituye un elemento del contrato administrativo, porque no forma parte de él, sino que es un requisito cuyo cumplimiento, por medio de un procedimiento administrativo específico, previo a la celebración del negocio contractual, condiciona —cuando la licitación es exigible— su validez.

Se demuestra que la licitación no forma parte del contrato, con la circunstancia de que una vez adjudicado como resultado de aquélla, puede no llegar a celebrarse, sin que pueda hablarse de rescisión, pues el contrato aún

⁴ Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Ediciones Machi, 1977, p. 481.

no ha nacido. En consecuencia, de acuerdo con nuestra legislación federal, la licitación viene a ser una etapa procedimental preliminar a la del contrato, por cuya razón, licitación y contrato son, dentro del proceso de contratación, dos fases distintas integradas mediante procedimientos independientes, aun cuando interrelacionados, por ser ocasionalmente la primera, requisito —nunca elemento— del negocio contractual administrativo.

Además, la licitación no es exigible en todos los contratos administrativos; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, por ejemplo, establece la posible adjudicación directa de contratos de adquisiciones, arrendamientos, servicios, cuando el importe de cada operación no exceda de los montos máximos que al efecto se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación, siempre y cuando no se fraccionen con tal propósito las operaciones respectivas.

D. Principios fundamentales de la licitación

Descuellan entre los principios fundamentales de la licitación, la legitimidad, la concurrencia, la isonomía, la competencia, la imparcialidad, la transparencia, y la publicidad.

Alude la legitimidad al régimen jurídico establecido para regular la licitación; es decir, las normas y preceptos jurídicos que la rigen, cuyo incumplimiento se traduce en la nulidad del procedimiento, habida cuenta que se trata de normas de derecho público.

La concurrencia de aspirantes a cocontratante resulta indispensable en toda licitación para que pueda darse la contienda que le es característica, misma que no puede existir si únicamente se presenta un solo aspirante o ninguno.

Predica el principio de isonomía la igualdad de los administrados frente a la administración pública, lo cual, en el caso de la licitación implica el tratamiento igual en situación igual, de todos cuantos contienden para convertirse en cocontratante de la administración pública en un contrato específico.⁵

El principio de competencia supone la concurrencia de aspirantes en pugna, es decir, de contendientes a convertirse en cocontratante de un contrato administrativo, lo cual implica la ausencia de acuerdos entre

⁵ Petit, Eugene, *Tratado elemental de derecho romano*, 23a. ed., Porrúa, 2007, p. 8.

ellos para propiciar el triunfo de alguno en particular, o para que quienquiera que gane obtenga una utilidad desmesurada. Con acuerdo entre aspirantes no puede haber competencia.

Sin duda, resulta insuficiente el tratamiento indiscriminado de todos los que contienden para convertirse en cocontratantes de un contrato administrativo dado, por lo que la licitación debe ser respaldada por la imparcialidad absoluta de la administración en todo el desarrollo de su procedimiento.

Es preciso que toda licitación se desarrolle bajo un procedimiento transparente que permita conocer a todos los interesados, no sólo las condiciones y requisitos bajo los cuales se celebra, sino las causas, razones y motivos de las resoluciones recaídas en él, en todas y cada una de sus diferentes etapas, merced a una clara, suficiente y eficiente información.

Permite el principio de publicidad la transparencia del procedimiento de licitación, lo que —como bien hace notar la profesora María Gabriela Ábalos— propicia la crítica pública, la participación ciudadana y el control judicial.⁶

El principio de publicidad tiene un doble aspecto en la licitación, pues atañe tanto a la convocatoria de la licitación, cuando ésta es pública, como a la posibilidad de que los participantes en la misma puedan conocer las ofertas de los demás licitantes, así como todo el trámite posterior a la apertura de los sobres que contengan las ofertas, incluidos los dictámenes de evaluación de las mismas, los fundamentos y motivos de la resolución que adjudica el contrato o lo declara desierto, y la resolución misma; porque, como dijera Miguel S. Marienhoff: “Una licitación pública realizada a hurtadillas sería un absurdo jurídico, un contrasentido; de ahí la fundamental importancia del adecuado cumplimiento del requisito de publicidad”.⁷

E. Formas de licitación

Admite la licitación dos formas fundamentales: la pública y la privada, también conocida como cerrada o de invitación restringida, según

⁶ Ábalos, María Gabriela, *Municipio y poder tributario local*, Buenos Aires, Ad Hoc, 2007.

⁷ Marienhoff, Miguel S., *Tratado del dominio público*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1960, p. 202.

se convoque públicamente a los interesados que satisfagan determinados requisitos o se invite directamente sólo a unos potenciales cocontratantes; el artículo 27 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas reconoce esas dos formas de selección de cocontratante, en la segunda de las cuales, según previene el artículo 41 de dicho ordenamiento legal, sólo se invita a pocas personas, que no deberán ser menos de tres.

F. El procedimiento de licitación pública

Según señala Julio Rodolfo Comadira, la licitación pública “Se distingue por constituir una secuencia, ordenada y metódica, de diversos estadios, cada uno de los cuales tiene un contenido propio, indispensable para la configuración de la licitación, pero que por sí solo no es suficiente para darle Vida”.⁸

En mi opinión, la licitación pública es ciertamente un procedimiento administrativo, en ciertos casos obligatorio para la administración, sujeto a un régimen de derecho público, encaminado a seleccionar, de entre un conjunto de aspirantes que responden a una convocatoria pública, al cocontratante de un contrato administrativo que mejor asegure —a la administración— la obtención de todos los beneficios que permitan la justicia y la equidad.

En razón del universo de aspirantes, la licitación pública puede ser abierta o restringida, según se convoque a todo interesado o sólo a quienes satisfagan determinados requisitos; por ejemplo: tener cuando menos un determinado capital contable, o estar previamente inscritos en un padrón o registro, para lo cual debieron satisfacer diversos requerimientos; por ejemplo, acreditar experiencia, solvencia económica, o haber cumplido con las inscripciones y registros que les sean exigibles en el orden fiscal o administrativo.

Las licitaciones públicas pueden ser nacionales o internacionales; en las primeras sólo pueden contender los nacionales, en tanto que en las internacionales pueden participar tanto nacionales como extranjeros.

⁸ Comadira, Julio, *La licitación pública*, Buenos Aires, Depalma, 2000, p. 4.

Se desarrolla la licitación pública mediante un procedimiento integrado por diversas etapas sucesivas previstas en la correspondiente normativa jurídica; conforme a la nuestra, en el ámbito federal, sobresalen las de elaboración de las bases de la licitación; elaboración y publicación de la convocatoria; entrega de las bases de la licitación; elaboración y entrega de la proposición u oferta; apertura de proposiciones; evaluación y dictamen de las proposiciones; emisión del fallo y, en su caso, adjudicación.

G. Excepciones a la licitación pública

Según el doctor Luis Enrique Chase Plate, “No cabe duda que el procedimiento de licitación es obligatorio y no facultativo para la Administración. No puede prescindirse del procedimiento sino cuando la ley lo autorice expresamente. No es conveniente dejar al capricho de la autoridad decidir cuándo debe llamarse a licitación y cuándo no. Su conducta debe estar categóricamente tasada y mensurada por la ley”.⁹

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos previene en su artículo 134 que podrá prescindirse de la licitación pública cuando tal procedimiento no sea idóneo para asegurar las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, y demás circunstancias pertinentes, en cuyo caso el artículo 41 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, al igual que el artículo 42 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, prevén entre otras excepciones a la licitación pública las siguientes:

- Cuando el contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona por estar referido a obras de arte, titularidad de patentes de derechos de autor u otros derechos exclusivos.
- Cuando peligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales.
- Cuando existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, debidamente justificados.

⁹ Chase Plate, Luis Enrique, *Los contratos públicos*, Asunción, Editora Intercontinental, 1998, p. 202.

- Cuando se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o se necesiten para garantizar la seguridad interior de la nación; además, tratándose de obras públicas o de servicios relacionados con las mismas, cuando comprometan información de naturaleza confidencial para el gobierno federal.
- Cuando, por derivar de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios o ejecutar los trabajos mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate; en este supuesto, las cantidades, conceptos o trabajos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontar el caso.
- Cuando se hubiera rescindido el contrato licitado por causas imputables al proveedor o contratista que hubiera resultado ganador en la licitación, caso en el que podrá adjudicarse el contrato al oferente que en la licitación respectiva hubiera presentado la siguiente proposición solvente más baja, a condición de que su postura no resulte superior al diez por ciento de la ganadora.
- Se realicen dos licitaciones públicas que hayan sido declaradas desiertas.

Además, es lamentable que la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, no exijan la garantía de seriedad en los contratos que regulan, circunstancia que, aunada a la carencia de padrones de contratistas y proveedores, abre la posibilidad de que en las licitaciones respectivas se presenten propuestas, para propiciar la adjudicación directa de los contratos, con fines ilícitos.

VII. A MANERA DE EPÍLOGO

Las múltiples reformas realizadas durante las dos últimas décadas a la legislación que regula la contratación de obra pública y de adquisición de bienes y servicios por parte del sector público parecen ejercicios de *gato-pardismo*, cuya fórmula, expuesta por Giuseppe Tomassi de Lampedusa en su célebre novela *El gato pardo*, consiste en cambiar todo para que todo quede igual, toda vez que, a pesar de las escasas y modestas mejoras lo-

gradas mediante tales reformas, la actual regulación jurídica mexicana de los contratos administrativos, dados los evidentes defectos de que todavía adolece, aún dista mucho de ser la herramienta jurídica adecuada para el combate a la corrupción en áreas tan proclives a ella, como son las encargadas de la adjudicación y control de los contratos.

Análisis de las propuestas de reforma a la administración pública federal

José ROLDÁN XOPA*

SUMARIO: I. *Presentación*. II. *¿Qué propone la iniciativa?* III. *¿Por qué se propone lo que se propone?* IV. *Neoliberalismo y organización administrativa*. V. *El fantasma del “neoliberalismo”*. VI. *La historia de la administración pública. Avances hacia el pasado*. VII. *La conceptualización de la desconcentración y la descentralización. Los prejuicios*. VIII. *¿Qué efectos posibles tiene la iniciativa?*. IX. *Conclusiones*.

497

I. PRESENTACIÓN

La Iniciativa de “Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos, en materia de simplificación orgánica” (en lo sucesivo la “Iniciativa”), propone la asimilación a la organización administrativa centralizada de diversos órganos desconcentrados y descentralizados. Por la magnitud y el entendimiento que subyace a tales propuestas, la Iniciativa amerita ser analizada con mayor detenimiento. La supresión, traslación, integración, conversión, contracción o fusión de diversas estructuras administrativas y funciones en la que tiene una expresión y efecto organizacional motivado por diversas razones explícitas y/o implícitas.

Las diversas operaciones modificarían los centros de imputación jurídica, extinguirían personalidad jurídica y patrimonio propios, eliminarían las diversas modalidades y grados de autonomía (técnica, operativa, de decisión, orgánica); modificarían también las relaciones jurídicas

* Profesor de derecho administrativo en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), ORCID: 0000-0003-1505-2711.

orgánicas con la administración centralizada (sectorización, adscripción, tutela, jerarquía, control, determinación presupuestaria) y las que se dan entre las personas que desempeñan roles en el servicio público (nomenclatura, disciplina, jerarquía, instrucción). Las razones explícitas revelan el entendimiento de la forma de organización del Estado y de las administraciones, la percepción de las causas (reales o imaginarias) que motivaron la forma de organización que se propone modificar. El cuestionamiento de la forma organizativa a modificar es apenas el antecedente de las razones que se presentan en la Iniciativa y el objetivo de las modificaciones.

Así pues, la Iniciativa proporciona un rico material para el análisis. ¿Cómo se caracteriza a la organización a modificar? ¿Guarda relación de correspondencia la caracterización hecha con los diversos casos a modificar? ¿Es consistente la relación entre medios y fines que presenta y se propone?

II. ¿QUÉ PROPONE LA INICIATIVA?

Con la Iniciativa se suprimen, trasladan, integran, convierten, contraen o fusionan unidades administrativas, órganos administrativos desconcentrados y organismos públicos descentralizados hacia dependencias o entidades de la administración pública federal (APF).

En conjunto, se involucran dieciocho órganos desconcentrados, organismos descentralizados, o unidades administrativas y la transferencia de sus funciones hacia secretarías de Estado. La Iniciativa resume las modificaciones propuestas en el siguiente cuadro:¹

¹ López Obrador, Andrés Manuel, Iniciativa de “Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos, en materia de simplificación orgánica”, localizable en <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-18.pdf#page=2>. Esta Iniciativa se presenta a la vez con una diversa que propone la desaparición de diversos organismos constitucionales autónomos. Ambas iniciativas son parecidas en su justificación y en el texto de la exposición de motivos. En varios párrafos se trata de copia textual. Lo anterior explica que en este artículo se reiteren consideraciones que el autor también expresa en un artículo diverso aún inédito titulado “Los órganos constitucionales autónomos y la Iniciativa de desaparición”.

<i>Unidad administrativa, órgano desconcentrado u organismo descentralizado</i>	<i>Situación actual</i>	<i>Reforma</i>
Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar)	Órgano Administrativo Desconcentrado Secretaría de Gobernación	Unidad administrativa Secretaría de Gobernación
Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SNPINNA)	Órgano administrativo desconcentrado Secretaría de Gobernación	Unidad administrativa Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia
Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas (SNICS)	Órgano administrativo Desconcentrado Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	Unidad administrativa Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
Instituto Mexicano de Investigación en Pesca y Acuicultura Sustentables (IMIPAS) (Antes Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura)	Órgano público descentralizado sectorizado Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (Órgano Administrativo Desconcentrado) Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP)	Órgano administrativo desconcentrado Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	Unidad administrativa Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI)	Organismo descentralizado sectorizado Secretaría de Cultura	Unidad administrativa Secretaría de Cultura
Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA)	Organismo descentralizado sectorizado Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Unidad administrativa Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC)	Organismo descentralizado sectorizado Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Unidad administrativa Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

<i>Unidad administrativa, órgano desconcentrado u organismo descentralizado</i>	<i>Situación actual</i>	<i>Reforma</i>
Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (CNUEE)	Órgano administrativo desconcentrado Secretaría de Energía	Unidad administrativa Secretaría de Energía
Instituto Mexicano de la Juventud (IMEJ)	Organismo público descentralizado sectorizado Secretaría del Trabajo y Previsión social	Unidad administrativa Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Instituto Nacional de la Economía Social (INES)	Órgano administrativo desconcentrado Secretaría de Bienestar	Unidad administrativa Secretaría de Bienestar
Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM)	Organismo público descentralizado sectorizado Secretaría de Bienestar	Unidad administrativa Secretaría de Bienestar
Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CNDIPD)	Organismo público descentralizado sectorizado Secretaría de Bienestar	Unidad administrativa Secretaría de Bienestar
Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA)	Organismo descentralizado no sectorizado	Se elimina
Dirección General de Publicaciones (DGP)	Unidad administrativa Secretaría de Cultura	Unidad administrativa Fondo de Cultura Económica
Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia (CNSIA)	Órgano desconcentrado Secretaría de Salud	Unidad administrativa (Junto con la Dirección General de Políticas en Salud Pública crean el Centro Nacional de Enfermedades Crónicas no Transmisibles) Secretaría de Salud

<i>Unidad administrativa, órgano desconcentrado u organismo descentralizado</i>	<i>Situación actual</i>	<i>Reforma</i>
Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (Prodecon)	Organismos descentralizados no sectorizado/	Se fusionan Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef)	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	

Cuadro extraído de la Iniciativa de Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos, en materia de simplificación orgánica.

En total se comprenden siete órganos desconcentrados, diez descentralizados y una unidad administrativa. Agrupados por sectores, se tiene el siguiente panorama:

- a) Energía: un órgano desconcentrado (CNUEE).
- b) Bienestar: dos organismos descentralizados (CNDIPD e Inapam) y un desconcentrado (INES).
- c) Cultura: una unidad administrativa (DGP) y un organismo descentralizado (INALI).
- d) Salud: un órgano desconcentrado (CNSIA).
- e) Medio ambiente: dos organismos descentralizados (INECC e IMPTA).
- f) Agricultura: dos órganos desconcentrados (SNICS y SIAP) y un organismo descentralizado (IMIPAS).
- g) Gobernación: dos órganos desconcentrados (SNPINNA y Comar).
- h) Trabajo: un organismo descentralizado (IMEJ).
- i) Función pública: un organismo descentralizado (SESNA).
- j) Hacienda: dos organismos descentralizados (Prodecon y Condusef).

III. ¿POR QUÉ SE PROPONE LO QUE SE PROPONE?

Las razones que a juicio de la Iniciativa son las siguientes:

- a) Funciones que se encuentran duplicadas o segmentadas de manera innecesaria en varias instancias.

- b) Que los órganos o entidades materia de la Iniciativa provienen del pensamiento y la etapa neoliberal; de esta suerte, considerando que “El mercado no sustituye al Estado”, la Iniciativa se enmarca en el propósito de la política de la administración del presidente López Obrador para la recuperación del Estado:

Durante décadas, la élite neoliberal se empeñó en reducir el Estado a un aparato administrativo al servicio de las grandes corporaciones y un instrumento coercitivo en contra de las mayorías. Su idea de que las instituciones públicas debían renunciar a su papel como rectoras e impulsoras del desarrollo, la justicia y el bienestar, y que bastaba “la mano invisible del mercado” para corregir distorsiones, desequilibrios, injusticias y aberraciones, fue una costosa Insensatez.²

- c) La corrupción extendida y convertida en práctica administrativa regular durante el periodo neoliberal, en el que los “robos monumentales de recursos fueron acompañados por el dispendio, la suntuosidad, y la frivolidad a expensas del erario” han sido la “insultante contraparte de la pobreza de millones”.³
- d) La dispersión de los recursos públicos (p. 1).

La Iniciativa busca:

- a) Eficientar los recursos públicos, agilizar los procedimientos administrativos y aprovechar los bienes nacionales.
- b) Que el aparato burocrático se aboque a la satisfacción de los derechos humanos: educación cultura, salud, vivienda, seguridad ciudadana, cultura y las comunicaciones (p. 1).
- c) La concentración de funciones optimizará recursos y facultades y permitirá formular e implementar políticas alineadas y coherentes y capaces de advertir demandas y necesidades sociales (p. 3).
- d) La separación del poder político del poder económico, la regeneración ética de las instituciones y el gobierno austero, transparente, eficiente, incluyente y apegado a derecho, capaz de responder a la sociedad y lograr la confianza. (De acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024).

² *Idem.*

³ *Idem.*

En la descripción de las causas y de los propósitos de la Iniciativa se aprecian diversos tipos de razones que requieren ser expuestas con mayor amplitud:

1. Las razones ideológicas, en particular la caracterización de la relación del neoliberalismo con la organización administrativa que busca modificar.
2. Las razones a partir de las cuales caracteriza a la desconcentración y descentralización administrativas, como las formas de organización que busca modificar.
3. La relación de funcionalidad medio/fin que supone al sustituir las formas de organización desconcentrada/descentralizada por la centralización administrativa.

IV. NEOLIBERALISMO Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

503

La Iniciativa presenta una descripción histórica de la evolución de la administración pública federal. En trazos generales distingue dos modelos de administración: una, la existente entre 1934 y 1982 (de Cárdenas a López Portillo); otra, la posterior a 1982 (desde Miguel de la Madrid). La primera es la administración pública progresista (APP), ligada al modelo desarrollista que incrementó el bienestar social, familiar y personal, dice la Iniciativa (p. 3). La segunda es neoliberal; se abandonó el Estado interventor, su responsabilidad social, se liberalizó y desreguló la economía y se dio prioridad al capital financiero, se aceptaron las directrices de los organismos financieros internacionales y se generó exclusión, marginación, pobreza extrema y la concentración de la riqueza (p. 4). El segundo modelo se ligó a la nueva gestión pública (NGP).

No obstante la distinción anterior, la Iniciativa señala que en ambos casos: la APP y la neoliberal ligada a la NGP, son modelos de administración en economías de mercado (esto es, ambas son modelos de economías capitalistas. La diferencia se encuentra en que la APP es intervencionista, a diferencia de la segunda, que incorpora métodos de negocios privados y la “desconfianza en el ámbito público y las personas servidoras públicas” (p. 5).

La Iniciativa afirma que “Las instituciones que se crearon desintegraron la estructura centralista del Estado mexicano, por lo que se fragmentó la administración pública en órganos autónomos, descentralizados y desconcentrados, desplazando a las Secretarías de Estado y restándoles facultades” (p. 7).

Como parte de la exposición que realiza la Iniciativa, se agrega una explicación de los órganos constitucionales autónomos (OCA), aun cuando la Iniciativa no comprende ninguno de ellos (cinco páginas de veinte que forman la descripción de las administraciones). La Iniciativa no explica la pertinencia de tratar los OCA en una propuesta de reforma a organismos descentralizados y órganos desconcentrados.

Si bien la relación del llamado neoliberalismo, la nueva gestión pública, el mercado, la privatización, las políticas de los gobiernos y las formas de organización administrativa puede ser una relación susceptible de analizar y valorar, la misma requiere de la pertinencia entre los diversos elementos. Esto es, debe haber relaciones de causalidad; de lo contrario, se estaría creando una argumentación orientada a crear “hombres de paja”, mediante la cual se crearía la apariencia de combatir determinado objeto con razones engañosas.

Una primera cuestión pertinente de señalar es el rechazo de los OD y los OC, por su liga con el periodo neoliberal, de lo que se infiere que todos los que se encuentren en la misma hipótesis deberían correr la misma suerte. Sin embargo, esto no es así, pues como la misma iniciativa lo documenta, existen en total 73 OC y 108 OD, de los cuales solamente diecisiete son afectados. De ahí las interrogantes ¿por qué no todos desaparecen?, ¿por qué sólo los propuestos?

Al respecto, la Iniciativa no informa sobre los criterios para explicar y justificar la inclusión de los diecisiete propuestos. Una posible razón, atendiendo a los argumentos ideológicos, podría deberse a que pudieran haberse creado en el “periodo neoliberal”, y su posible vinculación con cuestiones económicas de mercado, el posible beneficio a poderes económicos, como lo señala la iniciativa. Sin embargo, una somera revisión de la lista muestra que no tienen una relación directa con cuestiones de mercado (como los reguladores económicos), sino en cuestiones sociales: sectores vulnerables, medioambientales, de investigación, de salud, por ejemplo. Al menos, la relación de causalidad entre el neoliberalismo y el

objeto de cada uno de los órganos públicos no es evidente, y la Iniciativa carece de explicación en cada caso. Así, establecer una relación de causalidad entre el neoliberalismo y la desaparición de los OD y los OC resulta forzada.

Es posible también pensar que se rechace la idea misma de crear OD y OC suponiendo una política que los rechace por principio. Sin embargo, se contradice con el hecho de que esta administración ha creado OD (por ejemplo, Instituto de Salud para el Bienestar, Insabi⁴ y el IMSS-Bienestar que lo sustituye⁵) y OC (por ejemplo, la Agencia Nacional de Aduanas de México —ANAM—).⁶

La creación de la ANAM amerita una mayor atención que fue creada por decreto del Ejecutivo. En cambio, el SAT, creado por la Ley del Servicio de Administración Tributaria (en el periodo neoliberal).⁷ Tal forma de creación tiene como la infracción a la primacía de la ley, pues un decreto del Ejecutivo carece de la fuerza para modificar, derogar o abrogar una ley. Con tal forma de creación, paradójicamente, el presidente López Obrador generó un problema de duplicidad de funciones: tanto el SAT como la ANAM cuentan con las mismas facultades, con la agravante de que la creación de esta última es inconstitucional.⁸

Así pues, la Iniciativa tiene una estructura argumental que, junto con la práctica de la administración del presidente López Obrador, se contradice a sí misma. Las razones son inconsistentes, y se refutan entre ellas. La inconsistencia se debe, en parte, a cuestiones básicas: la objeción y fundamento ideológico de la propuesta; los errores en la historia de la administración mexicana; la deficiente conceptualización de la desconcentración y la descentralización administrativa, y cuestiones de técnica jurídica básica (ya anunciadas a propósito de la ANAM).

⁴ Se creó como organismo descentralizado por reforma a la Ley General de Salud, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de diciembre de 2019.

⁵ Creado por reforma a la Ley General de Salud el 29 de mayo de 2023.

⁶ Creada por decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de julio de 2021.

⁷ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1995, teniendo por última reforma la publicada en el mismo medio el 4 de diciembre de 2018.

⁸ El 11 de enero de 2024, el Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito declaró por unanimidad de votos (DA- 411/2023) otorgó el amparo a un demandante, por estimar que se configura la inconstitucionalidad en la creación de la ANAM.

V. EL FANTASMA DEL “NEOLIBERALISMO”

Como se aprecia de la lectura de la Iniciativa, el “neoliberalismo” (entre comillas) es ubicado como el adversario ideológico y la fuente de las consideraciones negativas que se atribuyen a los OD y a los OC. Sin embargo, el que se comprendan dentro de dicho término a una diversidad de cuestiones conduce a impresiones, que terminan volviéndose contra el objeto de la Iniciativa.

La identificación de lo que la Iniciativa entiende por neoliberalismo es importante, pues permite identificar sus supuestos ideológicos, de los que se desprenden prácticas y subpolíticas (se identifica como posneoliberal).

El neoliberalismo surge en el Coloquio Lippmann, celebrado en París en 1938, a propósito de la entonces reciente publicación del libro *The Good Society*, de Walter Lippman, que da el nombre a dicha reunión.⁹ La crisis económica de 1929, el avance tanto del fascismo y del socialismo, así como el *new deal*, son los referentes que explican los motivos del Coloquio. Entre los participantes, además de Lippmann, estuvieron Ludwig von Mises, Friedrich Hayek (ambos economistas austriacos, el segundo de ellos, Nobel de Economía en 1974), Alexander Rüstow y Wilhem Röpke (ordoliberalistas), Louis Marlio, Auguste Detouef (empresarios) y Raymond Aron.

La agenda para rescatar al liberalismo incluye los siguientes puntos presentados por Lippmann:¹⁰

- El mecanismo de precios garantiza el mejor uso de los medios de producción.
- El Estado debe legislar para posibilitar el libre desarrollo de las actividades económicas.
- La creación de las leyes debe proceder del debate de la representación.
- El presupuesto público debe destinarse a la defensa nacional, la seguridad social, los servicios sociales, la educación y la investigación científica.

⁹ Escalante, Fernando, *Así empezó todo. Orígenes del neoliberalismo*, México, Cal y Arena, 2018.

¹⁰ *Ibidem*, p. 165.

- La utilidad no es el único bien social a buscar.
- Deben evitarse los monopolios.

El Coloquio Lippman fue el origen del Centro Internacional de Estudios para la Renovación del Liberalismo, que luego fue retomada por la Mont Pèlerin Society, dirigida por Hayek, que ha continuado como el motor intelectual del pensamiento libertario. Hay una definición por la economía de mercado, pero también de la función del Estado, respecto del cual no se descartan funciones del orden social, tales como la seguridad social, la educación y la ciencia. La denominación de dicho ideario, como “neoliberalismo”, surgió de entre otras alternativas como “política liberal de izquierda”, “liberalismo positivo” o “liberalismo social”.¹¹

La intervención del Estado no puede calificarse *a priori* como buena o mala, porque haría falta encontrar una regla para hacer la distinción. Un régimen liberal con la intervención del Estado, como el que existe en Inglaterra, es posible si la intervención es indispensable, y si se realiza mediante procedimientos que respetan el orden jurídico y procuran que la transformación sea imperceptible y gradual.¹²

El planteamiento anterior precisa los términos en los cuales se define la discusión acerca del grado de intervención del Estado, y que al menos en los orígenes del pensamiento neoliberal no se rechaza. Son los economistas austriacos Mises y Hayek quienes se oponen al intervencionismo estatal, particularmente a la planeación; por el contrario, valoran la libertad como el núcleo del individualismo metodológico.¹³

En esa misma idea, la Escuela de Chicago, los gobiernos de Thatcher y Reagan y su influencia en Chile durante la dictadura de Pinochet trazó una línea de continuidad. Para el resto de América Latina, las crisis de los ochenta dieron lugar a otro de los referentes de aquello que se califica como neoliberalismo: el Consenso de Washington. Pero tal adopción, al menos en nuestra región, fue también la respuesta a las crisis de políticas anteriores. El Consenso de Washington se identifica con las diez propuestas formuladas por Williamson:¹⁴

¹¹ *Ibidem*, p. 169.

¹² *Ibidem*, p. 171.

¹³ Romero Sotelo, María Eugenia, *Los orígenes del neoliberalismo en México. La escuela austriaca*, México, FCE, 2019, p. 22.

¹⁴ El llamado Consenso de Washington se dio en 1989 ante la situación de países de América Latina de la crisis de la deuda.

- i) disciplina fiscal para enfrentar los problemas de balanza de pagos e inflación;
- ii) reordenación de las prioridades de gasto público hacia la atención sanitaria básica, la educación y la infraestructura;
- iii) reforma tributaria que combinara una base tributaria amplia con tasas marginales moderadas;
- iv) liberalización de las tasas de interés;
- v) tipo de cambio competitivo;
- vi) liberalización del comercio;
- vii) liberalización de la inversión extranjera directa;
- viii) privatización;
- ix) desregulación (a las barreras de ingreso y salida, no en normas de seguridad, ecológicas o de precios en industrias no competitivas), y
- x) derechos de propiedad en particular del sector informal.¹⁵

No obstante, y esto es parte de la complejidad a considerar, el propio Williamson deslinda sus propuestas del neoliberalismo:

... neoliberalismo es un término originalmente acuñado para describir las doctrinas adoptadas por la Sociedad Mont Pelerin, que fundó un grupo de eruditos después de la segunda guerra mundial. Si bien creo que la mayoría de sus miembros apoyarían buena parte de las reformas que figuran en mi versión del Consenso de Washington, hay una serie de doctrinas neoliberales que brillan por su ausencia en mi lista: el monetarismo, las tasas impositivas bajas que requiere la “economía de oferta”, el Estado mínimo que niega toda responsabilidad de corregir la distribución del ingreso o la internalización de las externalidades, y la libre circulación del capital.¹⁶

El propio Williamson hace notar la coincidencia que, por ejemplo, Lula tendría con sus propuestas:

... en Brasil, cuando el año pasado el candidato presidencial Luiz Inácio Lula da Silva prometió durante la campaña electoral que, de ser elegido, anularía el Consenso de Washington y cambiaría el modelo económico a partir del primer día de su mandato. También aseguró que no per-

¹⁵ Williamson, Richard, “No hay consenso. Reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar”, *Finanzas y Desarrollo*, noviembre de 2003, p. 11.

¹⁶ *Idem*.

mitiría que volviera la inflación, que planificaba expandir el comercio (aunque mostraba más entusiasmo por el Mercosur que por el ALCA), y que la función del sector privado brasileño era preponderante. De modo que, en esencia, Lula había refrendado lo que yo sostenía respecto al Consenso de Washington, al tiempo que denunciaba el significado popular del mismo.

¿Esto se repite para el caso de la administración del presidente López Obrador. La disciplina fiscal (al menos en los primeros cinco años de su gobierno), la apertura al comercio exterior (la firma del Tratado con Canadá y Estados Unidos), los recortes presupuestales y la austeridad, para enunciar los principales.

Del contexto teórico y de la adopción de políticas con tal propósito, el contraste puede hacerse con las reformas constitucionales de 1983 y con el documento “La rectoría del Estado”, que por su contenido y la autoría de Carlos Salinas de Gortari resultan pertinentes.

Las reformas constitucionales a los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales establecieron lo siguiente:

- La rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional.
- La planeación estructurada en el Sistema Nacional de Planeación.
- La intervención del Estado como agente económico en las áreas prioritarias y estratégicas establecidas en la Constitución o en la ley.
- Monopolios públicos inicialmente en áreas como el servicio público de energía eléctrica, explotación del petróleo e hidrocarburos, ferrocarriles, moneda, billetes, banca, minerales radiactivos, comunicación satelital.

Tratándose de la adopción de medidas de política, se redujo el gasto y el aparato público, se disminuyó drásticamente el número de empresas públicas (privatizando o extinguiendo) y se iniciaba también la apertura comercial, que dio lugar a los acuerdos de libre comercio.¹⁷

El texto de Salinas (entonces secretario de Hacienda y Crédito Público) tiene como mérito la explicación del concepto de “Rectoría del Estado”, que incluso es reivindicado en las iniciativas de López Obrador. En

¹⁷ Esto lo analizo con mayor detenimiento en *Constitución y mercado*, México, Porrúa-ITAM, 2008.

el texto se explica la delimitación que se da al Estado como participante directo en las áreas económicas, señalando en particular la relación de la rectoría con la promoción, inducción y orientación de los comportamientos hacia los objetivos del desarrollo. La rectoría, dice Salinas, se ejerce soberanamente en un régimen de economía mixta participando directamente en ella, pero no indiscriminada.¹⁸

En su formulación más pura, el neoliberalismo de Hayek rechazaría la planeación, la rectoría del Estado, la empresa pública, los subsidios. Pero estaría de acuerdo con el ajuste presupuestario, la reducción del aparato público, la privatización de empresas, la liberalización de actividades, la desregulación, la apertura comercial. Las diferencias y coincidencias conducen a apreciar la complejidad, lo que se impide cuando se califican o descalifican en bloque determinados procesos.

La negación de aquello que, ante cualquier sospecha, se considere neoliberal, tiene también la desventaja de desconocer el estado del arte tanto en la evolución del conocimiento económico como de la administración pública.

Sin embargo, las discusiones que en el terreno de la teoría económica se han dado, y que cuestionan la validez y pertinencia política de la economía libertaria (la más fiel al neoliberalismo), y aun de la economía neoclásica, también modifican la apreciación de aquello que pueda identificarse como neoliberalismo. La crisis de los bonos inmobiliarios, las teorías de la regulación y los fallos de mercado, así como la emergencia del análisis conductual de la economía, cuestionan desde el propio conocimiento económico los fundamentos del pensamiento libertario y neoclásico. La crisis de los bonos mostró el daño que puede hacer la combinación de la especulación con las debilidades del regulador. La magnitud de la crisis llevó a Posner (uno de los exponentes más reconocidos de la Escuela de Chicago) a afirmar que el mercado no se autorregula, y que los economistas deberían nuevamente voltear a ver a Keynes.¹⁹ Las teorías de la regulación y la aceptación de que el mercado presenta fallas (monopolios y concentraciones, asimetrías de información, externalidades, destaca los límites del mercado y la relevancia de la actuación estatal y la capacidad

¹⁸ Salinas, Carlos, "Rectoría del desarrollo", en *Rectoría del Estado y economía mixta*, México, UNAM-Porrúa, 1985, p. 15.

¹⁹ Posner, Richard, *La crisis de la democracia capitalista*, trad. de Cristina Campos, Madrid, Marcial Pons, p. 199.

institucional del Estado para garantizar el interés general.²⁰ Por su parte, la economía conductual ha cuestionado severamente al individualismo metodológico y la percepción del *homo economicus* como sujeto racional.²¹

Los referentes anotados, y que se han dado en los últimos cuarenta años (tiempo transcurrido desde las reformas salinistas), han modificado no solamente los referentes de la discusión teórica tanto en la economía como en la política económica, sino en el entendimiento de la relación entre la economía y el Estado y en las herramientas y técnicas de las que puede valerse el Estado para actuar en la economía, establecer límites, e incluso diseñar políticas constructivistas.

No reparar en la evolución, en la diversidad y en el debate en el pensamiento económico y en las experiencias en los últimos años lleva a vaciar de conocimiento a los conceptos y a llenarlos de prejuicios. Pero, por otra parte, impide conocer las herramientas con las cuales el aparato público (si la idea de separación del poder político del poder económico es sincera) puede calibrar su intervencionismo en la economía. El Estado rector, esto es, el Estado regulador, es un Estado interventor.

El error es mayor si aun en ámbitos que no son los económicos se hace una extensión de aquello que se califique como neoliberal a cualquier forma de organización que sea sospechosa de neoliberalismo para suprimirla. El error de conocimiento se traslada entonces a errores técnicos y a errores estratégicos.

VI. LA HISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. AVANCES HACIA EL PASADO

La Iniciativa divide temporalmente dos modelos de administración: del cardenismo a 1982, la administración pública progresista (APP); de 1982 a 2015, la neoliberal. La primera es centralizada; en la segunda se da la descentralización y la desconcentración (nueva gestión pública).

En la APP, ligada al modelo de desarrollo estabilizador, se establece un modelo centralizado que la Iniciativa aprecia como el adecuado por sus

²⁰ Entre nosotros puede leerse al respecto a Larrañaga, Pablo, *Regulación, técnica jurídica y razonamiento económico*, México, Porrúa, 2009.

²¹ Es particularmente interesante al respecto el texto de Sunstein Cass y Richard Thaler, *Nudge. Un pequeño empujón*, Taurus, 2018.

avances, y cuyo modelo de administración centralizada debe recuperarse. No obstante, la Iniciativa plantea que la propuesta “posneoliberal”, cuyas características no resultan claras de la lectura (páginas 13 y 14). La Iniciativa se limita a describir que se han llevado a cabo diversas modificaciones a la APF (creación de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, desaparición de fideicomisos, se facultó a la Consejería Jurídica y a la SHCP para designar a los responsables jurídicos y de administración y finanzas de las dependencias y entidades) y “se encuentran pendientes” de aprobarse por el Congreso las iniciativas en materia de ciencias y humanidades y la iniciativa de reformas para adecuar distintas figuras administrativas.²²

Al exponer la historia de la administración pública mexicana, la Iniciativa distingue dos modelos: la administración pública creada a partir de la Constitución unificada y la administración jerárquica, inspirada en las experiencias europeas, principalmente la francesa.²³ La afirmación anterior es errónea, pues las ideas y regímenes de desconcentración y de descentralización precisamente provienen de la tradición e influencia de la administración francesa. Una somera revisión de la literatura especializada muestra lo anterior. Un clásico de principios del siglo XX, Maurice Hauriou, refiere como formas de organización administrativa “la centralisation et la décentralisation administratives”, explicando detenidamente cada una de ellas.²⁴ Otro autor francés, André de Laubadère,²⁵ trata ampliamente a la desconcentración señalando sus ventajas respecto de la centralización (descongestionar al poder central, dando más rapidez a la resolución de los asuntos; acrecentar útilmente la autoridad de los representantes locales; acelerar los asuntos; economías notables; adaptación de las decisiones a las necesidades, entre las principales).²⁶

²² Llama la atención que la Iniciativa, presentada el 5 de febrero de 2024, refiera que no se ha aprobado la Iniciativa de Ley General de Humanidades, Ciencia y Tecnología presentada el 13 de diciembre de 2022, cuando ésta fue ya aprobada, promulgada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de mayo de 2023. La información que contiene la propuesta está desactualizada, lo que muestra, al menos, descuido en su elaboración.

²³ Páginas 8 y 9 de la Iniciativa.

²⁴ Hauriou, Maurice, *Precis de droit administratif et de droit publique*, París, Recueil Sirey, 1927, pp. 41-70.

²⁵ De Laubadère, André, *Traite élémentaire de droit administratif*, París, 1953, p. 74.

²⁶ *Idem*, citado por Vallina Velarde, Juan Luis de la, “La desconcentración administrativa”, *Revista de Administración Pública*, Madrid, núm. 35, 1961, p. 74.

La desconcentración y la descentralización acogidas en el derecho mexicano tanto en el derecho positivo como por la doctrina en épocas muy anteriores a 1982.

El desconocimiento de la historia de las diversas formas de organización administrativa y el forzamiento que se hace en esta y otras iniciativas para relacionarlas con el “neoliberalismo” no solamente conduce a una narrativa equivocada, sino a ignorar las características de la desconcentración y la descentralización y la utilidad en la gestión de los asuntos públicos. No obstante que, como se ha documentado, la propia administración de presidente López Obrador la ha empleado.

VII. LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA DESCONCENTRACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN. LOS PREJUICIOS

La Iniciativa, al explicar lo que entiende por desconcentración y descentralización, afirma que la tendencia a crear organismos descentralizados de las “últimas administraciones no ha implicado *de facto* un proceso de descentralización sino de desconcentración administrativa”. Cita, como argumento de autoridad, a Maximiliano Cox,²⁷ quien escribe a propósito de la descentralización de programas de apoyo al desarrollo agrorrrural. La referencia a las definiciones que presenta Cox requiere ser contextualizada: el autor tiene en mente la relevancia de las definiciones en términos de acciones y recursos para programas gubernamentales, no diseños organizacionales de la administración pública. Por otra parte, el autor recomienda la realización de acciones de descentralización, y alerta sobre sus posibles problemas. Así, afirma, por ejemplo, que la implementación de procesos de descentralización “deben responder a una estrategia general buscando establecer fases que sigan una secuencia lógica. Reformas que tengan la mayor probabilidad de éxito deben emprenderse primero. Esto requiere un proceso de priorización, focalizándose inicialmente en tareas simples que no amenacen el poder central o pongan una carga excesiva en las escasas capacidades locales”.²⁸ Y agrega: “...es necesario aplicar el

²⁷ Cox, Maximiliano, *Descentralización de programas de apoyo al desarrollo agro-rural local y participación de los productores rurales*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2003. Maximiliano Cox fue un prestigiado agrónomo chileno, quien en el gobierno de Patricio Aylwin fue subsecretario de Agricultura.

²⁸ Cox, citando a Smoke y Romeo, *op. cit.*, p. 15.

principio de separación de poderes, de forma que ningún ente o persona concentre demasiado poder y se establezcan mecanismos de control y equilibrio adecuados”.²⁹

Así, para tratar una cuestión de derecho administrativo y de organizaciones administrativas, omite recurrir a la literatura especializada. Voltar la vista hacia el campo especializado muestra textos de antigua data, que acreditan que ha sido un tema extensamente tratado en Europa, y presente en los derechos francés, italiano y español. Uno de ellos, de fácil localización en la web, tiene como autor a Juan Luis de la Vallina, escrito en 1961, que expone las fuentes europeas de los conceptos de desconcentración y descentralización, su puesta en práctica y sus características funcionales.³⁰

La desconcentración y descentralización son técnicas de organización administrativa, instrumentales al tipo de función pública de que se trate. En México, previa al 82 se empleó, por ejemplo, en el Instituto Politécnico Nacional,³¹ y se adoptó en el momento estelar del modelo intervencionista: la Ley Orgánica de la Administración Pública de 1976.³² En la administración del presidente López Obrador se han creado quince entes³³ de este tipo, por lo que es de suponerse que, en tanto técnica organizativa, la descentralización y la desconcentración han sido vehículos apreciados para la gestión de políticas del sexenio.

¿Qué características organizacionales presentan la desconcentración y la descentralización para valorar su pertinencia en la organización pública?

Para De la Vallina, la descentralización se refiere a la administración autárquica (dotada de personalidad jurídica); la desconcentración hace referencia a una modalidad de distribución de funciones en favor de órganos de la administración.³⁴ IMSS Bienestar es un ejemplo de descentralizado (al igual que el Insabi); la ANAM, por otra parte, es un ejemplo de desconcentrado. Ni la desconcentración ni la descentralización son, en tanto técnicas, neoliberales o posneoliberales. En ambos casos son parte de la organización estatal.

²⁹ *Idem.*

³⁰ Vallina, Juan Luis de la, “La desconcentración administrativa”, *Revista de Administración Pública*, núm. 35, Madrid, 1961, pp. 76 y ss.

³¹ Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional, del 29 de diciembre de 1981.

³² Artículo 17.

³³ P. 15 de la Iniciativa.

³⁴ *Op. cit.*, p. 84.

Si tomamos el caso de la ANAM para explicar en qué consiste la desconcentración, podrán apreciarse de mejor manera sus características: ¿qué sucedió en el caso de la ANAM?

Al crearse por decreto del Ejecutivo, se buscó separar parte de las competencias del SAT en un órgano que en exclusiva ejerciera atribuciones especializadas en materia aduanera. ¿Por qué, si el SAT ya las tenía? En términos formales, el SAT bien podría seguir ejerciendo la facultad. ¿Por qué no asignárselas directamente a la Secretaría? Formalmente, el Ejecutivo pudo aplicar las mismas razones de la Iniciativa al rediseñar la organización aduanera: centralizar y no desconcentrar.

Las razones las expresa el decreto de creación de la ANAM:

Que para estos efectos resulta oportuno la creación de un órgano administrativo desconcentrado, jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público e independiente del Servicio de Administración Tributaria, que tenga asignado el reto de elevar sustancialmente la calidad, eficiencia y eficacia de los múltiples procesos que generan la organización y la dirección de los servicios aduanales y de inspección, con apego a las normas jurídicas que regulan la entrada, tránsito o salida de mercancías de o en el territorio nacional, he tenido a bien expedir el siguiente.³⁵

Con la creación de un desconcentrado derivado de otro desconcentrado se busca “elevar sustancialmente la calidad” en la gestión aduanera. Se descartó para eso la administración centralizada. Al igual que en el caso de la ANAM, la historia de las administraciones públicas en el orbe han mostrado ventajas que en ciertos casos puede tener la creación de diversas formas de organización administrativa que ejercen facultades exclusivas para responsabilizarse especializadamente de determinado ámbito de la gestión pública.

El decreto de la ANAM establece el propósito de tener en exclusiva el ejercicio de facultades en materia aduanera. El artículo primero transitorio lo expresa con claridad:

Primero. El presente Decreto entrará en vigor en la fecha en la que inicie la vigencia de las reformas legales que otorguen la competencia que actualmente tiene el Servicio de Administración Tributaria en

³⁵ Decreto de creación, considerandos, *op. cit.*, p. 1.

materia fiscal y aduanera al órgano desconcentrado previsto en este Decreto.³⁶

La previsión no se explica de otra manera: evitar la duplicidad de funciones, para lo cual debería de modificarse la legislación orgánica del SAT.³⁷

La desconcentración es una forma de cumplir “encargos” de los mandos políticos de forma institucionalizada, asignando competencias estables a una organización que se encuentra en la estructura de una dependencia del Ejecutivo, en principio, a cargo de un responsable sujeto a la política gubernamental, sujeto a instrucciones, a metas y a rendición de cuentas y a control.

En la descentralización (por ejemplo, el IMSS Bienestar), se crea una organización autárquica (personalidad jurídica y patrimonio propios) sujeta a tutela de los mandos políticos y con la posibilidad de diseñar la forma de designación y remoción, la integración de los órganos de gobierno, la sectorización a determinada dependencia, o bien directamente al Ejecutivo.

Así pues, la objeción a la desconcentración y a la descentralización resulta débil e inconsistente, resultado de apreciarla erróneamente como un problema (falso problema). El empleo de estas técnicas no solamente es contradictorio, sino una forma de privarse de una forma de gestión funcional.

VIII. ¿QUÉ EFECTOS POSIBLES TIENE LA INICIATIVA?

La diversidad de órganos u organismos comprendidos en la Iniciativa conducen a apreciar una diversidad de efectos en el caso de prosperar. La diversidad comprende a entidades u órganos que corresponden a funciones de la APF, y otros que surgen en el ámbito de sistemas nacionales, que es el caso de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, y cuya adscripción a la APF se estableció a efecto de definir su estatuto

³⁶ *Idem.*

³⁷ Sin embargo, esto no ha ocurrido, lo cual crea formalmente un problema de duplicidad, y al funcionar de hecho generando actos jurídicos de molestia o privación, la ANAM se coloca en un riesgo previsible y conocido de que sus actos sean inválidos.

presupuestal y administrativo, pero que en estricto sentido no corresponde a una función administrativa federal.

El SESNA está vinculado al Sistema Nacional Anticorrupción, el cual deposita su conducción en un Comité Coordinador, compuesto por los representantes y/o titulares de órganos que corresponden a distintos poderes (Secretaría de la Función Pública —SFP—) u órganos constitucionales autónomos (Fiscalía General de la República e Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos —INAI— o con autonomía (Tribunal Federal de Justicia Administrativa —TFJA—) y la representación ciudadana (Comité de Participación Ciudadana). La relación de dependencia del SESNA es con el Comité Coordinador, dentro del cual la SFP es solamente uno de sus integrantes. Por tal razón, las funciones del SESNA no pueden ser asumidas por dicha Secretaría, pues se alteraría la paridad entre los integrantes del Comité Coordinador.

La Iniciativa plantea una serie de razones, tales como la duplicidad de funciones, el gasto innecesario como causas que, al ser resueltas por la aprobación de la Iniciativa, darían como resultado la eliminación de las duplicidades y eficiencia en el gasto público. No obstante, la Iniciativa no especifica los casos y los términos en los cuales se configura.

Tratándose de la posible existencia de duplicidades, la Iniciativa no describe con precisión la duplicidad de competencias o funciones existente entre los diversos órganos.

Un ejemplo de lo anterior es el correspondiente a los entes que atienden el cambio climático. La Iniciativa presenta la siguiente tabla comparativa:

<i>INEEC</i>	<i>DGPAC</i>
<p>Artículo 15. El Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) tiene por objeto:</p> <p>I. Coordinar y realizar estudios y proyectos de investigación científica o tecnológica con instituciones académicas, de investigación, públicas o privadas, nacionales o extranjeras en materia de cambio climático, protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico;</p>	<p>Artículo 13. La Dirección General de Políticas para la Acción Climática tiene las atribuciones siguientes:</p> <p>I. Diseñar, proponer e implementar instrumentos de política nacional en materia de cambio climático acordes con la Ley General de Cambio Climático y acuerdos internacionales en dicha materia;</p>

<p>II. Brindar apoyo técnico y científico a la secretaria para formular, conducir y evaluar la política nacional en materia de equilibrio ecológico y protección del medio ambiente;</p> <p>III. Promover y difundir criterios, metodologías y tecnologías para la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales;</p> <p>IV. Coadyuvar en la preparación de recursos humanos calificados, a fin de atender la problemática nacional con respecto al medio ambiente y el cambio climático;</p> <p>V. Realizar análisis de prospectiva sectorial, y colaborar en la elaboración de estrategias, planes, programas, instrumentos, contribuciones determinadas a nivel nacional y acciones relacionadas con el desarrollo sustentable, el medio ambiente y el cambio climático, incluyendo la estimación de los costos futuros asociados al cambio climático, y los beneficios derivados de las acciones para enfrentarlo;</p> <p>VI. Evaluar el cumplimiento de los objetivos de adaptación y mitigación previstos en esta Ley, así como las metas y acciones contenidas en la Estrategia Nacional, el Programa y los programas de las entidades federativas a que se refiere este ordenamiento, y</p> <p>VII. Emitir recomendaciones sobre las políticas y acciones de mitigación o adaptación al cambio climático, así como sobre las evaluaciones que en la materia realizan las dependencias de la administración pública federal centralizada y paraestatal, de las entidades federativas y de los municipios.</p>	<p>II. Fomentar la articulación de la Política Nacional de Cambio Climático con la prevención de la contaminación de la atmósfera, en coordinación con las autoridades competentes;</p> <p>III. Dirigir la elaboración, implementación, revisión o actualización de la Estrategia Nacional de Cambio Climático y el Programa Especial de Cambio Climático, con la participación, según corresponda, del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático y de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático;</p> <p>IV. Coordinar la elaboración, revisión y actualización de la contribución nacionalmente determinada a que se refiere el artículo 63, segundo párrafo de la Ley General de Cambio Climático con la participación del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, para la aprobación de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático;</p> <p>V. Formular y promover políticas y estrategias nacionales para la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero en los diversos sectores de la actividad económica y social;</p> <p>VI. Formular y promover políticas y estrategias nacionales para la adaptación ante los efectos adversos previsibles del cambio climático;</p> <p>VII. Integrar y coordinar la operación y difusión del Registro Nacional de Emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero, con la participación que corresponda a las demás unidades administrativas de la Secretaría;</p> <p>VIII. Implementar el sistema de comercio de emisiones conforme a lo establecido en la Ley General de Cambio Climático;</p> <p>IX. Diseñar, cuando corresponda, los instrumentos de coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos de las terri-</p>
--	---

toriales de la Ciudad de México, para la formulación, ejecución, monitoreo y seguimiento de las políticas y estrategias nacionales en materia de cambio climático;

X. Promover y apoyar la implementación de políticas, estrategias y acciones específicas para la reducción de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero y de adaptación al cambio climático, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México que correspondan;

XI. Coordinar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como concertar con los sectores privado, social y académico, la ejecución de políticas, estrategias, programas, acuerdos y otros instrumentos para enfrentarlos efectos del cambio climático en el territorio nacional;

XII. Coordinar y apoyar, en su caso, la elaboración, monitoreo, revisión, reporte, seguimiento y actualización periódica de programas y demás instrumentos de política pública en materia de cambio climático conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;

XIII. Promover el desarrollo de políticas, programas, estrategias y proyectos de desarrollo sustentable en las materias de su competencia, derivados de acuerdos y tratados multilaterales, regionales o bilaterales, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;

XIV. Fungir como Secretaria Técnica de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables y apoyar a la persona titular de la Subsecretaría de Política Ambiental y Recursos Naturales en la

vinculación y seguimiento de acuerdos en el marco del Sistema Nacional de Cambio Climático;

XV. Coordinar los comités y grupos de trabajo derivados de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático y dar seguimiento a los acuerdos de dicha Comisión;

XVI. Coordinar la identificación, desarrollo e implementación de instrumentos de financiamiento climático, conforme a lo establecido en la Ley General de Cambio Climático, el Programa Especial de Cambio Climático, así como para el cumplimiento de la contribución nacionalmente determinada a que se refiere la fracción IV de este artículo;

XVII. Proponer al Consejo de Cambio Climático y organismos similares, asuntos relacionados con las políticas y estrategias en materia de cambio climático, así como en coordinación con la Unidad Coordinadora de Vinculación Social, Derechos Humanos y Transparencia, participar en actividades de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable y otros organismos de la sociedad civil relacionados con la mitigación y la adaptación al cambio climático;

XVIII. Proponer en el ámbito de su competencia, elementos para la formulación y actualización de la política exterior de México en materia de cambio climático, así como lineamientos para las negociaciones multilaterales en dicha materia, a fin de contribuir a que la política exterior y la política interior se alineen y coordinen apropiadamente entre sí;

XIX. Apoyar en el desarrollo de mecanismos administrativos para el cumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos jurídicos, acuerdos, programas y proyectos de cooperación técnica en materia de acción climática suscritos con otros países, organismos internacionales o entidades extranjeras y, con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre

	<p>Cambio Climático, en coordinación con la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales, las oficinas de representación y demás sujetos del Sector, así como otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las autoridades competentes de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México;</p> <p>XX. Proponer a la Coordinación General de Comunicación Social criterios, materiales y contenidos para la difusión de acciones, estrategias, programas e información socialmente útil o focalizada en materia de acción climática;</p> <p>XXI. Coordinar el apoyo técnico a las unidades administrativas competentes de la Secretaría, para reportar y verificar la información en el Registro Nacional de Emisiones, y</p> <p>XXII. Participar en la definición y desarrollo de las estrategias emprendidas por la Secretaría y otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para el establecimiento de criterios de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero, así como de instrumentos o disposiciones aplicables a las obligaciones de reducción de emisiones contaminantes relativas a la industria eléctrica.</p>
--	--

La Iniciativa expresa:

Si bien es probable que se haya pretendido generar un área normativa en materia de cambio climático (la Dirección General) y un área operativa en la misma materia (el INECC), es evidente que sus funciones se confunden y en diversos casos, se duplican claramente. Más allá de que esa división fuera armónica, resulta ineficiente contar con áreas separadas para la atención de una misma materia. Más aún cuando el área operativa cuenta con autonomía y patrimonio propios.

La redacción no distingue suficientemente entre las funciones de determinación de conducción de las políticas, estrategias, coordinación interinstitucional y, por otra parte, funciones relacionadas con la investi-

gación, conocimiento técnico, evaluación, generación de evidencia para las políticas y formación de recursos humanos. Los diseños organizacionales requieren analizar previamente las funciones a efecto de distribuir las funciones; por ejemplo, la objetividad y precisión en la evaluación de una política respecto de la formulación de la política y la ejecución. En la relación evaluador/evaluado, el resultado puede verse sesgado si ambas funciones residen en una misma unidad sujeta a la jerarquía. El evaluado tendrá naturalmente a propiciar evaluaciones favorables que desfavorables. De ahí la importancia de la separación de funciones, para disminuir sesgos, por ejemplo.

Por otra parte, no cuantifica los beneficios presupuestales que se obtendrían. Sin embargo, se presenta información por cada entidad de la que es posible desprender información útil.

Es el caso de la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (Comar), órgano desconcentrado que se busca convertirlo en una unidad administrativa centralizada.

La información es concentrada por la Iniciativa en el siguiente cuadro:³⁸

<i>Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados</i>			
<i>Situación actual</i>			<i>Reforma</i>
<i>Órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación</i>			<i>Unidad administrativa de la Secretaría de Gobernación</i>
Personal	De base	0	Se integran
	De confianza	262	Se integran
Presupuesto	Original	\$45,667,372	Se compensan
	Modificado	\$45,667,372	Se compensan
Funciones	Gestión en materia de refugio y repatriación voluntaria		Se mantiene

FUENTE: elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En todos los casos se proporciona, bajo el mismo formato, la información del personal y del presupuesto original y modificado. La información del personal muestra que en la mayoría de los casos se está ante personal de confianza, y el de base es 0 (cero). Del total de entes comprendidos en la iniciativa, solamente el IMIPAS, el SIAP, el IMTA, el INECC, el Imjuve, la CONUEE, el Inapam, la Conadis, y la Direc-

³⁸ Iniciativa, *op. cit.*, p. 28.

ción General de Publicaciones de Cultura cuentan con personal de base. En el resto de casos, la totalidad de sus trabajadores son de confianza. Tal situación facilita que en el proceso de modificación estos puedan ser removidos de sus trabajos.

Lo anterior da lugar a que el presupuesto con el que actualmente cuentan tales entes, y que al darse el cambio están sujetos a “compensación”, no significa un traslado de la totalidad de los recursos, sino sólo de aquellos que se determinen dentro de la compensación.

En la Iniciativa también se muestran problemas autocreados. En el caso del IMJUVE, se afirma que no tiene sentido mantenerlo, debido a que los programas de apoyo dirigidos a los jóvenes ninguno de ellos fue operado por este Instituto.

La Iniciativa muestra la siguiente tabla:

<i>Programa</i>	<i>Presupuesto 2022³⁹</i>	<i>Presupuesto 2023⁴⁰</i>	<i>Personas beneficiarias al 31 de marzo de 2023</i>	<i>UR responsable</i>
Jóvenes Construyendo El Futuro	\$21,696,592,599	\$23,090,451,801	236,989	Unidad del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro
Becas universitarias	\$10,583,888,051	\$11,162,411,147	409,720	Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez
Becas Nivel Medio Superior	\$34,499,988,722	\$37,554,331,212	4,125,530	
Becas de Nivel Básico	\$33,210,582,188	\$34,922,125,472	3,585,881	
La Escuela es Nuestra	\$13,964,320,673	\$27,052,859,701	1,087 escuelas	

FUENTE: elaboración propia con datos de la Secretaría del Bienestar al 31 de marzo de 2023.

El hecho de que tales apoyos hayan sido canalizados por instancias distintas al Imjuve no depende de éste, sino de decisiones de las que es ajeno. Que se firme como razón que ninguno de estos programas fue operado por el Imjuve y de ahí la razón de su desaparición también refleja el entendimiento de la concepción de política para un sector de la población que residiría en los apoyos monetarios.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022, Diario Oficial de la Federación, México, 29 de noviembre de 2021, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5636709&fecha=29/11/2021#gsc.tab=0.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022, Diario Oficial de la Federación, México, 28 de noviembre de 2022, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5672637&fecha=28/11/2022#gsc.tab=0.

IX. CONCLUSIONES

El análisis realizado a propósito de la Iniciativa muestra un conjunto de limitaciones posibles de sintetizar en los siguientes puntos:

- a) Presenta problemas de coherencia, pues teniendo como objeto la modificación de la APF, su exposición de motivos incorpora apartados de federalismo y de organismos constitucionales autónomos que no guardan relación con su contenido.
- b) El sesgo ideológico por el que se relaciona la descentralización y descentralización con el neoliberalismo conduce a demonizar formas de organización administrativa sin analizar la funcionalidad hacia las propias políticas que busca impulsar.
- c) Tal sesgo lleva a ignorar que la propia administración actual ha empleado la descentralización y la desconcentración.
- d) La conceptualización de cuestiones ideológicas como neoliberalismo o técnicas como concentración y descentralización se formulan sin suficiente reflexión, que conduce a apreciaciones prejuiciadas de las formas de organización administrativa.

veinte.

Vivienda





Abrir una puerta y cerrar las ventanas. La reforma al artículo 123 en materia de vivienda

Antonio AZUELA*

SUMARIO: I. *Un amplio menú*. II. *Lo que salió de la cocina*. III. *Lo que no está*.

En estas páginas me propongo analizar la iniciativa de reforma al artículo 123 constitucional en materia de vivienda, que forma parte del paquete que el presidente López Obrador envió al Congreso de la Unión el 5 de febrero de 2024. Intento mostrar que, de ser aprobada, esta reforma abriría una puerta que se ha mantenido cerrada durante más de medio siglo (el que la vivienda promovida por Infonavit sólo pueda otorgarse en propiedad, eliminando así otras formas de tenencia), pero al mismo tiempo cancelaría muchas otras posibilidades, y no sólo las relacionadas con el régimen de tenencia, sino también con otros aspectos de la política habitacional. Esto último, sobre todo, ya que la iniciativa deja fuera del derecho a la vivienda a quienes carecen de un empleo en el sector formal de la economía.

527

Tal como la describe la exposición de motivos, la reforma persigue los siguientes objetivos.

- “Que el INFONAVIT pueda construir vivienda para que los trabajadores puedan adquirirla en un esquema de renta social o en propiedad. Cuando se trate de esquemas de arrendamiento, la mensualidad que se le cobre a la persona trabajadora no podrá exceder el 30% de su salario”, y

* Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, ORCID: 0000-0003-2475-5064.

- “Que cualquier persona trabajadora, con un año de cotización pueda acceder a la vivienda en renta propiedad del INFONAVIT y que obtenga el derecho de adquirirla si mantiene el pago de su renta por diez años”.

Conviene recordar que la obligación de las empresas de “proporcionar” vivienda a los trabajadores, que estaba establecida en el artículo 123 constitucional desde 1917, quedó en el aire por más de cinco décadas, hasta que en 1972 se llegó a una solución que rige hasta hoy: los patrones aportarían cinco por ciento del salario para un fondo que desde entonces administra el Infonavit. Con la iniciativa que aquí se comenta se rompería con una de las reglas que han restringido la operación del fondo para la vivienda, según la cual toda la vivienda promovida por el Infonavit tiene que ser entregada en propiedad —así lo dispone hasta ahora el artículo 123—. Es una buena noticia, ya que abre las posibilidades para diversificar la política habitacional. Pero, al mismo tiempo, la propia iniciativa restringe la política de vivienda a una sola opción: que el Instituto construya vivienda directamente y pueda actuar como arrendador de la misma, mientras los trabajadores puedan utilizarla como inquilinos. La propuesta tiene que ser evaluada en sus propios méritos, pero además es preciso reflexionar si el texto constitucional es el lugar más adecuado para establecer las políticas habitacionales en una forma tan taxativa como la que adopta esta iniciativa.

Antes de entrar al análisis, hago notar que, como en todo proceso parlamentario, aquí se combinan dos elementos: un liderazgo político (que aporta el “músculo” para que la iniciativa prospere) y una *cocina*, que es donde unos (más o menos) expertos dan forma a la propuesta. En otras iniciativas de este mismo paquete de reformas constitucionales, el liderazgo no necesita una cocina; sabe exactamente lo que quiere y puede incluso redactar directamente el texto. Dado el carácter más bien especializado de temas como la vivienda, la cocina adquiere mayor importancia, ya que es ahí donde se seleccionan y se perfilan las opciones, de manera que el liderazgo puede ejercitar sus músculos sin tener claro cuáles serían las alternativas. En ocasiones, la cocina hace públicas sus propuestas, que se discuten en diversos foros. Todo indica que en este caso la propuesta ha sido incorporada al paquete sin mayor discusión.

Parece claro que, en esta iniciativa, la cocina está dominada por quienes están a cargo del Infonavit, ya que en su exposición de motivos no se refiere al derecho a la vivienda como algo universal,¹ sino a la vivienda como “un derecho de la clase trabajadora”, que en el contexto del artículo 123 está formada por quienes tienen un empleo en la economía formal. Lo que pase con quienes trabajan en el resto de la economía queda para otra ocasión.

En las páginas que siguen se ubica la iniciativa en el contexto de los debates sobre la cuestión de la vivienda en México, para continuar con un breve análisis de la iniciativa y culminar con una reflexión sobre el papel de la Constitución en la definición de las políticas públicas.

I. UN AMPLIO MENÚ

En las últimas décadas, la cuestión de la vivienda se ha discutido desde diferentes miradas. En lo que sigue me referiré a tres que constituyen el menú desde el cual podría pensarse una reforma constitucional en materia de vivienda: la que se preocupa por la salud financiera del fondo de la vivienda, la que valoriza la producción social de la vivienda y la que la trata de ubicar en el proceso más amplio de producción y organización del espacio urbano.

La perspectiva financiera dominó el campo de las políticas de vivienda desde la década de 1990. En los primeros años después de su creación en 1972, el Infonavit había impulsado conjuntos habitacionales a través de lo que se denominó “promociones directas”, que pronto fueron reemplazadas por unas “promociones externas”. En las primeras, el liderazgo lo asumía el propio Instituto, mientras que en las segundas los actores relevantes eran las centrales sindicales, pero en todos los casos el resultado eran conjuntos habitacionales con todos los elementos de un barrio, de acuerdo con los cánones del urbanismo modernista.²

En los años ochenta, el Instituto entró en una crisis financiera, hasta que en 1992 se reformó la ley con un enfoque dominado por el

¹ No puede dejar de destacarse que en el texto del artículo cuarto constitucional todavía se menciona a “la familia” como titular del derecho a la vivienda, lo que supone un sesgo discriminatorio, que no deja de ser sorprendente.

² Los conjuntos del Infonavit de los setenta seguían la tradición de proyectos como Nonoalco-Tlatelolco o la Unidad Independencia, de la década anterior.

imperativo de asegurar su viabilidad en ese terreno. Con esa reforma se trataba de

...mejorar la eficiencia operativa del organismo, agilizar la recuperación de los créditos adecuándolos a la situación económica del país, volver más transparente la operación del Instituto en el proceso tanto de gestión como de asignación del crédito y manejo de los recursos de las cuentas individuales, facilitar el derecho de cada trabajador para elegir su vivienda en el mercado y ampliar su cobertura de atención (García Peralta, 2010, p. 42).

La nueva política mostró sus resultados en el final de la década. Si entre 1995 y 1998 se producía un promedio de 91 mil viviendas por año financiadas por el Infonavit, en 2000 se produjeron 250 mil (*idem*, tabla 2). Así, quedaba preparado el terreno para que, a principios del presente siglo, se consolidara un modelo en el que sólo importaba el número de créditos otorgados y de viviendas financiadas, así como la recuperación de los créditos.

Pronto se vio que la salud financiera no era suficiente. Proliferaron las unidades habitacionales promovidas por desarrolladores privados en ubicaciones lejanas a las áreas urbanas y desvinculadas de equipamientos tan elementales como escuelas y hospitales. Muchas familias aceptaron endeudarse con la idea de adquirir una vivienda en propiedad, pero una parte de ellas ni siquiera las llegó a ocupar. Si en el país llegó a haber cinco millones de viviendas desocupadas, una cuarta parte de ellas correspondían a ese tipo de conjuntos. De hecho, muy pronto se hizo evidente la distorsión que esta nueva modalidad de vivienda producía en el desarrollo urbano. Se hicieron intentos para compensar esas tendencias, como la figura de los “Desarrollos Urbanos Integralmente Planeados y Sustentables” (DUIS), pero el impacto fue marginal, si no es que nulo. Es preciso añadir que el modelo no era completamente autosustentable desde el punto de vista financiero: a través de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) se canalizaba un subsidio importante para hacer viables los conjuntos habitacionales.³

³ Al desaparecer ese subsidio en la presente administración, el número de créditos y de viviendas adquiridas con ellos se redujo drásticamente. Dejo a otros discutir si eso es una buena o una mala noticia.

No se puede desestimar la importancia del incremento en la producción habitacional de esos años, porque no todos los conjuntos estaban localizados en periferias distantes, y muchos hogares se sienten satisfechos con sus nuevas viviendas. Pero la cantidad de conjuntos malogrados terminó por crear una imagen negativa de ese modelo. La crítica más aguda del mismo, y de la mayor parte de las políticas habitacionales hasta ahora, es que se trataba de construir casas, no de resolver la cuestión de la vivienda (Connolly, 2003). Para los efectos de estas notas, esos conjuntos son la expresión del modelo que llevó a sus últimas consecuencias la regla constitucional que restringe la acción del Infonavit a la promoción de vivienda en propiedad. Es un único modelo de vivienda asociado a la idea de una sociedad donde todos lleguen a ser propietarios gracias al ahorro y al esfuerzo, no importa a qué costo.

La segunda vertiente para pensar el tema es la de la producción social de la vivienda, que se aleja del énfasis en el financiamiento y, sobre todo, del protagonismo de los órganos del Estado en la producción habitacional. Se trata de una postura que amplía el horizonte de las políticas habitacionales como ninguna otra, poniendo el acento en el protagonismo de los mismos residentes. Viene de una larga historia que, al menos desde los años sesenta, ha tratado de recuperar la experiencia de los barrios populares de la periferia urbana de América Latina en la producción de su hábitat —donde la vivienda es un elemento central, pero no el único—. No hay que olvidar que el debate sobre las poblaciones empobrecidas de las periferias urbanas llegó a ser tan intenso, que muchos llegaron a depositar ahí nada menos que la esperanza de la revolución social (Calvo Izaza, 2023).

En un registro menos intenso, vale la pena recordar que la producción social no ha estado totalmente ausente en las políticas de vivienda en México. En la primera mitad de los años ochenta, en plena crisis de la deuda, el Fondo Nacional de las Habitaciones Populares (Fonhapo) otorgó créditos “a la palabra” a organizaciones sociales que solían honrar sus compromisos (Ortiz, 1996). E incluso podemos remontarnos a la década de 1960, cuando el Instituto Nacional de la Vivienda trató de impulsar proyectos de “lotes con servicios” en colonias como la Agrícola Oriental en la Ciudad de México (De Antuñano, en prensa, p. 41).

Para muchos, sobre todo para los que se espantan con la producción social de la vivienda, ella representa una postura “utópica”. Pero ella es

la que más se acerca a la definición internacional del derecho a la vivienda, en particular a la célebre Observación 4 del Comité de los Derechos Humanos de la ONU.⁴ Ideológicamente (o, para decirlo de manera más suave, “culturalmente”), la producción social se ubica en el polo opuesto del paradigma financiero que configuró la acción del Infonavit desde el cambio de siglo. Alguien incluso podría pensar que es más cercana a la orientación del actual gobierno.⁵ Y, de hecho, en los primeros años del mismo, en diferentes foros, el titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), cabeza del sector que incluye las políticas de vivienda, expresó su interés por la producción social de la vivienda, y dentro del propio Infonavit se pusieron en marcha nuevos productos crediticios en esa dirección.

Ese fue el caso de *ConstruYo*, una nueva línea de crédito diseñada para apoyar proyectos de vivienda gestionados por sus propios habitantes, que estuvo acompañada de medidas para conciliar la acción del Infonavit con el hecho de que en la mayoría de los casos los proyectos se ubican en asentamientos donde la propiedad no puede ser acreditada con los mecanismos tradicionales, aunque la posesión de cada familia sobre su lote sea plenamente reconocida por la comunidad inmediata.

Más allá de las diferentes miradas en torno a la producción social de la vivienda, es evidente que se gana mucho al intervenir sobre los procesos reales, o sea, aquellos en los que los habitantes ya están implicados. Sobre todo, porque la acción habitacional se dirige a un aspecto muy importante del verdadero déficit en materia de vivienda, ya que este no consiste tanto en un número de viviendas que no existen, sino en las condiciones de habitabilidad de muchas de las viviendas que ya existen. Así, financiar el mejoramiento y la ampliación de la vivienda realmente existente, que sus habitantes se han procurado por sus propios medios, sería la vertiente más prometedoras de una nueva política habitacional.

Por razones muy difíciles de entender, iniciativas como *ConstruYo* no tuvieron el apoyo necesario para convertirse en una vertiente relevante

⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. El derecho a una vivienda adecuada (artículo 11, párr. 1): 13/12/91. CESCR, Observación general 4).

⁵ Basta pensar en la “nueva escuela mexicana” en materia de educación y su énfasis en la comunidad. A final de cuentas, la comunidad de la educación y la comunidad de la vivienda serían la misma cosa: la colonia popular. No obstante, en la cocina de esta iniciativa no predomina una visión comunitarista, sino una estatista, como se verá más abajo.

de la política habitacional. Y es notable el que esa vertiente de la política habitacional haya sido ignorada por completo en la cocina que elaboró la propuesta de reforma constitucional, por dos razones. Primero, porque una proporción considerable de los asalariados vive en barrios que suelen ser calificados como “asentamientos irregulares”; tienen su “subcuenta” en el Infonavit, pero no pueden acceder a un crédito porque el Instituto es incapaz de adaptar sus políticas a su situación real. Y, segundo, porque más allá del mundo del Infonavit, existe eso que llamamos el “sector informal”, que está formado por millones de trabajadores que participan en la economía por medios distintos a los de un contrato laboral formal. Una política de vivienda que ni siquiera los mira es una claudicación en relación con la vivienda como uno de los más importantes derechos sociales, económicos y culturales del mundo de hoy. Y eso es lo que hace la iniciativa de reforma al artículo 123 que aquí se comenta.

La tercera vertiente para analizar la cuestión de la vivienda es la que pone el énfasis en el orden territorial. La urbanización ha sido la más importante de las transformaciones de la sociedad mexicana en el último siglo. Y es un proceso que incluye entre muchas otras cosas modificaciones en la relación campo-ciudad, con sus múltiples intercambios de energía, agua y fuerza de trabajo. En esa perspectiva, el gran desastre de las políticas de vivienda del cambio de siglo es, antes que nada, un desastre territorial; una forma aberrante de urbanización que sólo consiste en construir casas. Sabemos que, al menos desde hace medio siglo, nuestras elites comenzaron a ver la urbanización como una calamidad —recuérdese la película *Quien resulte responsable* (Gustavo Alatriste, 1970)—, donde el surgimiento de Ciudad Nezahualcóyotl aparecía como un inmenso desastre urbano, pero sobre todo como una prueba del fracaso del proyecto posrevolucionario. En los últimos años, con la generalización de esos conjuntos habitacionales, la imagen catastrófica de nuestra urbanización ha dado un giro: la calamidad ya no es una urbanización fuera de la ley, sino la materialización del nuevo arreglo institucional de las políticas de vivienda.

La mirada territorial puede ser muy exigente, y a veces pide cosas imposibles. Según ella, obras como el Tren Maya o un aeropuerto en los remanentes del lago de Texcoco tendrían que ser decididas como resultado de una estrategia territorial, y no como proyectos con sus propios méritos; una verdadera monserga. Pero hay en ella algo indiscutible: la vivienda no tiene mucho sentido si no es parte de un tejido urbano don-

de sus moradores puedan hacer sus vidas más allá del lugar donde pasan la noche. La manera en que el derecho a la vivienda se ha definido en el derecho internacional, como en la citada Observación 4, apuntan justamente en esa dirección. Y son muchos los elementos que vienen con una mirada territorial; pero el más importante es uno que no considera la iniciativa y que está en el corazón de la relación entre vivienda y ciudad: el suelo.

Al igual que con las iniciativas para apoyar la producción social de vivienda, que terminaron en la marginación de programas como *ConstruYo*, la política de suelo de los últimos años dejó intactas las formas de exclusión social que genera nuestro régimen de propiedad, y, en particular, las formas de incorporación de suelo ejidal a los procesos de urbanización. Ni siquiera para las localidades donde habrá estaciones del Tren Maya se crearon reservas territoriales para dar acceso a la vivienda a los migrantes que, si llegara a tener éxito el proyecto, serían atraídos por nuevas oportunidades de trabajo. Por eso no extraña que tampoco en el tema del suelo la iniciativa presidencial sobre vivienda tenga algo que ofrecer, ya que en el nuevo texto constitucional sólo se menciona la construcción de vivienda para ser entregada en propiedad o en arrendamiento. Todo parece indicar que entre los ingredientes en la cocina no estaba el artículo 27, donde se establecen las bases para un ordenamiento territorial a partir de la función social de la propiedad —de la tierra, se entiende—. Así, el constitucionalismo social de la tradición posrevolucionaria en materia de propiedad estaría quedando fuera del platillo.

II. LO QUE SALIÓ DE LA COCINA

Hasta aquí nos hemos referido al horizonte de un debate que abre muchas posibilidades para pensar un nuevo marco institucional con el fin de hacer efectivo el derecho a la vivienda. Veamos ahora lo que hay en la iniciativa, para mostrar el modo en que ella reduce el alcance de las políticas de vivienda. Lo fundamental del proyecto radica en tres adiciones a la fracción XII del apartado “A” del artículo 123. En primer lugar, después del párrafo que establece la obligación de los patrones de hacer “...aportaciones... a un fondo nacional de la vivienda”, se propone un nuevo precepto:

El fondo a que hace referencia el párrafo anterior establecerá un sistema de vivienda con orientación social que permitirá a las personas trabajadoras obtener crédito barato y suficiente para su adquisición o mejora; también podrá invertir sus recursos en la construcción de vivienda para que la persona trabajadora pueda adquirirla o arrendarla, en los términos que fije la ley.

Pasemos por alto la pobre técnica jurídica del texto.⁶ Ahí se abre por fin la posibilidad de que el Fondo Nacional de la Vivienda no se destine exclusivamente a la vivienda en propiedad. El tema ha sido debatido durante décadas, y la búsqueda de sistemas alternativos de tenencia ha sido parte de una crítica a la ideología de la propiedad privada, la cual se ha expresado de muchas maneras: a veces disfrazada de ciencia, como en el caso de Hernando de Soto,⁷ y a veces como simple invocación de una supuesta “propensión natural” del ser humano hacia la propiedad individual. Desde lo que se ha dado en llamar el “urbanismo democrático” en América Latina, se han desplegado una gran variedad de alternativas, desde las más clásicas (de corte estatista), hasta las más desatadas fantasías comunitaristas, pasando por las que utilizan figuras jurídicas del derecho civil, como el derecho real de uso. Vale la pena hacer notar que, por desgracia, la academia no ha sido capaz de sistematizar ese debate y de ponderar con seriedad los resultados de los sistemas alternativos que se han puesto en práctica. Y es que, como sería de esperarse, el debate está demasiado cargado de emociones y prejuicios.⁸

En todo caso, lo verdaderamente notable de esta iniciativa es que, después de abrir la cuestión, inmediatamente la restringe al establecer una sola alternativa. No sólo se cancela toda una gama de posibilidades, sino que se opta por una única solución: la de un propietario grandote (el Infonavit), que actuará como arrendador de una población sumamente heterogénea, a todo lo largo y ancho del país. ¿Cómo será esa relación entre casero e inquilino? En lugar de un vínculo jurídico en el que las partes se

⁶ Habla de “el fondo” como si fuera un sujeto de derecho público al que se pudiera asignar la tarea de establecer un sistema de vivienda.

⁷ Si la postura de De Soto fue muy influyente en los años noventa, hoy ni siquiera en el Banco Mundial la toman en serio.

⁸ En México el asunto es tan viejo, que desde fines de los años setenta, en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), ya discutíamos la posibilidad de crear “el ejido urbano”.

comunican y negocian, lo que viene a la mente es la peor versión de una postura estatista: un montón de filas frente a un montón de ventanillas. Entre muchas otras cosas, uno se pregunta, ya que el contrato de arrendamiento está sujeto a la legislación de los estados, ¿cuál es el horizonte de esa regulación? Me estoy imaginando a los abogados del Infonavit dentro de diez años, defendiendo procesos de desahucio por denuncias de violaciones al derecho a la vivienda o presentando controversias constitucionales por leyes estatales que regulan las relaciones inquilinarias de una manera contradictoria a las políticas del Instituto.

No estoy tratando de poner en duda la opción del arrendamiento. Insisto en que es buena noticia que se amplíen las alternativas de acceso a la vivienda. Lo que pongo en duda es que la cocina haya tomado en serio todas las implicaciones de la opción por la que ha decidido apostar. Conviene recordar que en muchos de los primeros conjuntos habitacionales de mediados de siglo, sobre todo en los realizados por el IMSS, como la Unidad Independencia en el sur de la Ciudad de México, se utilizó el arrendamiento como forma de acceso a la vivienda. Todavía aparece en la memoria colectiva de los “viviendólogos” la dificultad para actualizar los alquileres en periodos de inflación. Pero eso no es más que un vago recuerdo. Lo que hoy necesitaríamos es una batería de estudios serios que nos ayudaran a entender por qué, cuando se creó el Infonavit, se optó de manera tan firme por la vivienda en propiedad. ¿Era un amplio consenso entre funcionarios públicos y líderes sindicales o una simple ocurrencia de quienes en ese momento se ocuparon de la cocina constitucional? Esas y otras preguntas son parte de algo más general, que se refiere a las condiciones reales que se necesitan para que el esquema tenga éxito. El debate sobre esas condiciones es interminable, ya que con cada nueva experiencia aparecerán versiones distintas de lo que ocurrió. Estamos ante la incertidumbre que caracteriza a cualquier política pública, ya que, en realidad, las políticas son resultado de procesos de prueba y error que no pueden predecirse de antemano, y que nunca pueden darse por terminados. Basta pensar en Airbnb, que hoy en día representa uno de los retos más grandes de la política habitacional. La destreza regulatoria que demandan esa y otras “plataformas” supone una capacidad que contrasta con la corta visión de esta iniciativa. Y está claro que Airbnb es sólo uno de los múltiples retos de una política habitacional que reconozca la complejidad de la economía y la sociedad de estos tiempos.

Lo anterior nos lleva a una pregunta que se impone sobre todas las demás: ¿es la Constitución el lugar correcto para plasmar este tipo de decisiones? ¿No basta con que se elimine la regla de la propiedad privada del artículo 123? Con eso se podría abrir un debate sobre las opciones que se abren a la política de vivienda en una nueva administración. Como en cualquier política pública, la adopción de una forma de acceso a la vivienda es necesariamente una apuesta. Y si los resultados no son los esperados, se requiere flexibilidad para adaptar la política a condiciones impredecibles.

Esto podría llevar a una larga disquisición sobre la relación entre el orden constitucional y las políticas públicas. Pero me parece claro que si se quiere explorar una nueva modalidad de acceso a la vivienda, bastaría con eliminar el impedimento actual y reformar la ley orgánica del Infonavit. Carece de sentido crear en el texto constitucional una nueva restricción cuando no hay necesidad de hacerlo, sobre todo cuando existe un debate abierto sobre las formas de tenencia. Queda fuera del alcance de estas notas explicar el afán de plasmar en el texto constitucional algo que bien podría formar parte de la legislación secundaria, máxime cuando su aprobación requiere una mayoría calificada. De hecho, en los últimos años los ajustes a la política habitacional se han dado precisamente mediante la modificación a la Ley Orgánica del Infonavit⁹ y la publicación de reglas de operación¹⁰ para los programas que se van creando y modificando.

El segundo componente de la iniciativa amerita el mismo comentario. En la ya citada fracción XII se insertan dos nuevos párrafos:

Las personas trabajadoras, después de un año de cotización ante el fondo, podrán acceder a las viviendas en arrendamiento social propiedad del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. En estas operaciones, la mensualidad no podrá exceder del treinta por ciento del salario de las personas trabajadoras. Después de diez años de arrendamiento de una misma vivienda, la persona trabajadora tendrá derecho a adquirirla en propiedad en los términos que establezca la ley.

⁹ La última reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de mayo de 2022.

¹⁰ Véase, en particular, las Reglas para el Otorgamiento de Créditos a los Trabajadores Derechohabientes del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, *DOF* del 12 de mayo de 2021 y del 15 de noviembre de 2022.

En cualquier caso, se dará preferencia de acceso a la vivienda en arrendamiento social a las personas trabajadoras que hayan aportado continuamente al fondo y no cuenten con vivienda propia. La ley preverá mecanismos para evitar discrecionalidad o injerencias arbitrarias que limiten el acceso a este derecho.

En el primero de los párrafos transcritos parece debilitarse el propósito de la iniciativa, al otorgarse el derecho de adquirir en propiedad la vivienda originalmente alquilada. Con ello se disuelve la idea de un inventario de vivienda pública, y al abrir paso al sueño de la propiedad, el arrendamiento deja de ser una opción con su propia legitimidad; o sea, una forma de tenencia que no tiene por qué ser transitoria. Por su parte, el segundo párrafo parece más propio de un manual que de un texto constitucional; o sea, adopta una opción de política, que puede ser tan buena como cualquier otra, y que no tiene por qué pasar a formar parte del ordenamiento de más alto rango en el orden jurídico.

Como cualquier otro dispositivo jurídico, las reglas que se proponen suscitan preguntas de principio y de interpretación. ¿Por qué hay que esperar diez años para convertirse en propietario?, ¿qué significa aportar “continuamente”? ¿No será que ese requisito excluye a quienes no han tenido un empleo fijo durante mucho tiempo? Independientemente de cómo se respondan esos interrogantes, parece obvio que no son problemas de interpretación constitucional; son dilemas de política pública que deben resolverse en un terreno que no es el constitucional.

III. LO QUE NO ESTÁ

Sabemos que una Constitución es un pacto político. Desde luego, no en el sentido de un contrato social donde participa la ciudadanía en su conjunto; es un pacto entre las fuerzas políticas presentes en una instancia determinada en un momento dado, y siempre está por verse si los textos que aprueban terminan siendo una representación de aspiraciones sociales ampliamente compartidas. Al llevar esto a la cuestión de la vivienda, no parece claro que hoy exista en México una aspiración generalizada para *arrendar una vivienda con opción a compra después de diez años*. Eso es un tecnicismo que no debería mezclarse con el orden constitucional, y de ahí se deriva la primera conclusión de estas notas: salvo el acierto de elimi-

nar a la propiedad privada como única forma de tenencia de la vivienda promovida por el Infonavit, la iniciativa establece una nueva restricción, al establecer un sistema de vivienda en arrendamiento, dejando de lado muchas otras posibilidades.

Volviendo a la idea del pacto político, otro aspecto notable de esta iniciativa es el hecho de que no surge de una deliberación entre las fuerzas políticas que forman el llamado constituyente permanente, sino de la cocina de *una* de las corrientes políticas. Este asunto seguramente se abordará en otras comunicaciones del presente volumen. Lo que he tratado de mostrar aquí es que, hablando del origen de la iniciativa, la cocina ha dejado pasar la oportunidad de ampliar los horizontes de las políticas habitacionales. Sobre todo, se ha ignorado a la mayoría de los trabajadores del país, o sea, a quienes no aportan al Fondo Nacional de la Vivienda. Se deja para otra ocasión la oportunidad de promover la producción social del hábitat y se renuncia a la responsabilidad de vincular el derecho a la vivienda con la idea de la función social de la propiedad en el proceso de urbanización.



Iniciativa de reforma al párrafo XII de artículo 123 constitucional; el retorno de la política social habitacional en México

Rodrigo GUTIÉRREZ RIVAS*

541

Hasta la primera mitad del siglo XIX, el tema de la vivienda en México se mantuvo dentro de un marco de relaciones cuasifeudales de corte paternalista, con autoconstrucción rural, y estableciéndose vínculos personales de por vida entre propietarios y arrendatarios.¹ La Iglesia católica prevaleció como gran poder inmobiliario hasta que con la promulgación de la Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Religiosas de México (Ley Lerdo, 1856) fue afectada su posición predominante. A través de aquella nueva legislación, el gobierno liberal buscó fomentar la apropiación privada de predios, entre otras razones, para obtener impuestos por la compraventa de inmuebles. Esta modificación legal dio pie a un incipiente mercado inmobiliario que hasta entonces se mantenía muy contenido.

La desamortización de “bienes de manos muertas” contribuyó al lento proceso de transición que ocurrió en el país, de una economía rural colonial hacia una de mercado capitalista. Aun cuando en ese periodo la industrialización en las ciudades era aún muy incipiente, comenzó a surgir un proceso de migración del campo hacia los centros urbanos, que a su vez conllevó la aparición de un primer proletariado que generó demanda de alojamiento.

La gradual reconfiguración de relaciones sociales y económicas debidas al cambio del modo de producción tuvieron importantes impactos en el ámbito del suelo y la vivienda desde mediados del siglo XIX, en que se

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Villar, Alberto, *Políticas de vivienda en México de la Constitución de 1917 a la globalización*, tesis doctoral, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Madrid, 2007.

intensificaron con la dictadura de Porfirio Díaz. Durante los treinta años del porfiriato, en los que el régimen apoyó y fortaleció a un sector de la burguesía nacional, permitiendo la concentración de la tierra y la riqueza en muy pocas manos, avanzó con velocidad la apropiación privada de grandes extensiones de tierra, se fue expandiendo la especulación sobre el suelo y fue creciendo la comercialización y alquiler de la vivienda en Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey (y más adelante en ciudades medias), sin que existieran mecanismos jurídicos apropiados para regularlos. Como correlato de lo anterior, se produjo un deterioro de las condiciones de vida de los sectores populares.

En ese marco de contradicciones (que además supuso la cancelación de las libertades políticas), estalló la Revolución mexicana contra un gobierno dictatorial aliado con las elites propietarias. En el ámbito rural, una de las mayores exigencias planteadas por los campesinos despojados fue el de acceso a la tierra. Si bien el debate sobre la vivienda no se expresó de manera explícita en las luchas campesinas, la exigencia de tierra también suponía un reclamo por tener un lugar donde habitar. En el ámbito urbano, el problema de la vivienda para los trabajadores/as tuvo un papel menos protagónico. Aún así, en el marco de la Convención de Aguascalientes (1914) apareció el debate sobre las deplorables condiciones de vivienda para la clase asalariada, así como los aumentos arbitrarios de las rentas que imponían los arrendadores. Por ello, a inicios del siglo XX surgieron los primeros sindicatos de inquilinos y se impulsaron las primeras iniciativas de regulación sobre apropiación de suelo urbano, control de rentas y prohibición de desalojos.² En 1914, poco antes de la Convención arriba mencionada, en un esfuerzo por establecer alianzas con la Casa del Obrero Mundial, Carranza decretó en la Ciudad de México la prohibición del aumento de los alquileres. Sin embargo, la decisión fue coyuntural, y el debate se mantuvo en un segundo plano respecto de otras exigencias revolucionarias exigidas por los campesinos.

La Constitución de 1917, a través del artículo 27 constitucional, abrió la vía para impulsar en el país un gran proceso expropiatorio y de redistribución de tierras para dotar a los campesinos con el suelo necesario

² Como señala Perló, si bien son importantes las movilizaciones inquilinarias en el país durante este periodo, éstas no llegaron a tener el suficiente peso en la política nacional. Perló, Manuel, "Política y vivienda en México 1910-1952", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 41, sept 1979, p. 774.

para sembrar y autoconstruir sus viviendas (proceso que se no se materializó hasta 1936, con la dotación y recuperación de tierras que impulsó el gobierno de Lázaro Cárdenas). Respecto de la vivienda de los trabajadores/as, la Constitución ofreció un par de respuestas más tímidas. La fracción XII del artículo 123 (que es parte de los acuerdos alcanzados entre la Casa del Obrero Mundial y el Ejército Constitucionalista) estableció la obligación de que los patrones proporcionaran a los y las trabajadoras habitaciones cómodas e higiénicas por las que podrían cobrar renta. La fracción XXX de ese mismo artículo determinó que serían consideradas de utilidad social las cooperativas que se crearan para construir viviendas económicas e higiénicas destinadas para ser adquiridas en propiedad por trabajadores/as. Fueron propuestas moderadas que dan cuenta del peso menor que tenía el movimiento obrero frente al campesino, y que contribuyeron poco para la mejora de las condiciones habitacionales de las clases subalternas. La vivienda en las ciudades (y sus periferias) continuó liberada a las dinámicas del mercado, con lo que se siguieron ampliando los procesos de apropiación privada de suelo urbano, de especulación y aumento de los precios de las rentas en el centro, que no se correspondían con la calidad de las viviendas ofertadas. Además, el distanciamiento que se produjo entre Carranza y el sector obrero provocó la anulación de las primeras políticas sobre alquileres, y se volvieron a favorecer los intereses de los propietarios urbanos.³

Por ello, en 1922 surgió una importante movilización social que exigió mejores condiciones de vivienda, encabezada por mujeres del barrio de Huaca, en el puerto de Veracruz. Se trató de una huelga inquilinaria que impugnó las prácticas usureras de los arrendadores, quienes continuaban alzando el precio de los alquileres con total impunidad, sin controles jurídicos, y sin que éstos se correspondieran con las deplorables condiciones de vivienda ofrecida. En poco tiempo la movilización se expandió por todo el país, con insurrecciones populares intermitentes, aunque nunca logró articularse como una lucha unificada a nivel nacional. Este primer movimiento social de masas urbanas, cuyas expresiones intermitentes se mantuvieron durante dos décadas, es clave para entender uno de los ejes de la política habitacional estatal que más adelante sería impulsada por el Estado. En todo caso, durante estos años el gobierno emprendió algunas

³ *Ibidem*, p. 775.

iniciativas para enfrentar el tema habitacional de sectores muy específicos y acotados.⁴ Por ejemplo, durante el gobierno de Calles (en 1926) se creó la Dirección General de Pensiones Civiles, que por primera vez otorgó créditos para vivienda a trabajadores/as del Estado.

También es importante decir que los dueños de las viviendas y del suelo urbano reaccionaron frente a las movilizaciones de manera monopólica, creando uniones de propietarios para poder actuar en la política de manera unificada, estableciendo alianzas con otros sectores económicos y con la elite posrevolucionaria.⁵

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas se impulsaron esfuerzos importantes, que contribuirían a delinear la política habitacional urbana en México. Antes de dar cuenta de ellas, es importante subrayar que el primer gran reparto agrario impulsado por el cardenismo permitió que las comunidades indocampesinas volvieran a arraigarse en sus tierras y territorios para producir sus alimentos, reconstruir sus lazos comunitarios y construir sus viviendas (frenando a la par el flujo migratorio interno del campo a las ciudades). Por lo que se refiere a la política habitacional urbana, el gobierno del presidente Cárdenas estableció un precedente muy relevante, que si bien no supuso un cambio cuantitativo durante su sexenio, sí uno cualitativo, que contribuyó a redefinir, hacia el futuro, la política habitacional estatal para la clase trabajadora. Cárdenas impulsó en la ciudad de México las colonias proletarias, que se crearon a partir de la expropiación de predios en la periferia de la Ciudad de México para entregar lotes a trabajadores/as en situación de explotación, quienes los habían tenido que ocupar buscando un sitio donde habitar (ya que el incremento de las rentas les impedía alquilar en el centro de la ciudad).

Aun así, no fue hasta finales de la década de los años cuarenta cuando se impulsó una política social habitacional robusta. Durante esas primeras tres décadas de la posrevolución, la clase trabajadora vivió condiciones habitacionales desfavorables, y tuvo que enfrentar tendencias alcistas de los alquileres sin mayor regulación; tampoco recibieron apoyos estatales para construir, y quedaron obligados a ocupar terrenos en la periferia para autoconstruir viviendas con madera, hojalata, sin agua, sin drenaje, sin calles.

⁴ Villar, Alberto, *Políticas de vivienda...*, cit., p. 170.

⁵ *Ibidem*, p. 301.

Durante las primeras tres décadas posteriores a la Constitución de 1917, la clase trabajadora, la elite propietaria y el gobierno estuvieron empujando en direcciones diferentes, con intereses contrapuestos, a partir de movilizaciones, alianzas y reacciones, logrando en ocasiones algunos acuerdos, plagados de tensiones, que de una forma u otra fueron trazando lo que en el futuro sería la política de vivienda en el país, basada en tres grandes ejes: 1) regulación para vivienda en arrendamiento; 2) políticas de cesión y acceso a suelo barato para la clase trabajadora, y 3) financiamiento de vivienda para asalariadas/os. Con esta combinación de políticas, cada una de las cuales se articuló con un complejo y múltiple espectro de actores,⁶ se fueron edificando la mayoría de las ciudades en el país, y se fue configurando el espacio urbano arquitectónico.

Es importante decir que durante el gobierno de Ávila Camacho —marcado por el estallido de la Segunda Guerra Mundial— el gobierno decretó en julio de 1942 el congelamiento de rentas en el centro de la ciudad de México. Una medida exigida por un último brote de actividad sindical con la que el gobierno intentó paliar los impactos de la creciente inflación sobre la economía de las personas trabajadoras, sin tener que decretar un aumento salarial. Asimismo, continuó el desarrollo de las colonias proletarias en la Ciudad de México, que en poco tiempo se expandieron en muchas otras ciudades del país.

Sin embargo, como se señaló más arriba, será a partir del gobierno de Miguel Alemán (1947-1952) cuando se acabará de configurar la política social habitacional en sus tres ejes: reglamentación inquilinaria, apoyo estatal para la expansión de colonias proletarias y una explosión de apoyo estatal hacia las personas trabajadoras para que pudieran adquirir vivienda (en renta o propiedad) a precios asequibles.

A finales de la década de los cuarenta se inicia en México una nueva etapa en materia habitacional. A partir de entonces se irá impulsando una robusta política social que irá desplegando en las siguientes décadas un complejo y amplio entramado institucional diseñado para promover y financiar la construcción de vivienda para la clase trabajadora. Por razones de espacio es imposible dar cuenta de todos los instrumentos de política que se fueron desarrollando.⁷ En todo caso, conviene recordar que al

⁶ Perló, Manuel, “Política y vivienda...”, *cit.*, p. 802.

⁷ Algunos ejemplos que dan cuenta de la robusta política social en vivienda que comenzó a desplegarse, como el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos Sociedad Anónima

cabo del tiempo se constitucionalizó el derecho a la vivienda, se desarrolló un marco legal para garantizar ese derecho, un sistema de planeación de vivienda y un enorme sistema institucional coordinado por la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), que articuló organismos como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit); el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste); la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), y el Fondo de las Habitaciones Populares (Fonhapo), entre otros, así como los organismos de las administraciones estatales. Interesa decir que el Infonavit se creó a partir de la reforma constitucional del 14 de febrero de 1972, y se convirtió en el más relevante de los organismos para dotar de vivienda a la clase trabajadora. Actualmente financia el 48% de la vivienda adquirida y administra el 78% de la cartera crediticia destinada al sector.

Sin embargo, en el año 2000, con la llegada de Vicente Fox a la presidencia de la República, la política social habitacional experimentó una profunda reestructuración. Se crearon nuevos instrumentos de subsidios y de coordinación institucional, se modernizaron las herramientas de protección de la propiedad privada (registros públicos), se buscó que los organismos de vivienda (entre ellos el Infonavit) capturasen recursos del mercado de capitales, y se implementaron programas para recuperar la cartera vencida.⁸ Instituciones medulares como el Infonavit y el Fovissste modificaron sistemas de asignación de créditos y permitieron la participación de las sociedades financieras en la certificación y autorización de las solicitudes de crédito. Asimismo, se permitió que el sector privado, a través de la creación de la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo

(BNOSPSA); en 1954 se crea el Instituto Nacional de la Vivienda (INV), que en 1970 fue sustituido por el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda (Indeco). De forma simultánea se creó el Fondo de las Habitaciones Populares (FONHAPPO), y un poco más adelante (1972), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), así como el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste). Un mapa de las instituciones, los tiempos en los que surgen, así como la cantidad de vivienda que financiaron o construyeron, en Garza, Gustavo y Schteingart, Martha, *La acción habitacional del Estado en México*, México, El Colegio de México, 1978, p. 81.

⁸ Ziccardi, Alicia, “Pobreza y desigualdad; retos de la política de vivienda en México (2000-2016)”, en Midaglia, Carmen; Ordoñez, Gerardo y Valencia, Enrique, *Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI; innovaciones inercias y retrocesos*, CLACSO, 2018, p. 368

y Promoción de la Vivienda (Canadevi), pudiera incidir en la política del sector.⁹ En resumen, la llegada de Vicente Fox y su partido a la presidencia implicó en materia de vivienda la reconstrucción de las alianzas entre los poderosos grupos inmobiliarios y financieros con el gobierno. En 2006, con la llegada de Felipe Calderón a la presidencia, se continuó fomentando "...un modelo de ciudad dispersa, producto de la masiva acción de empresas que desarrollaron grandes conjuntos habitacionales de baja calidad en periferias lejanas, incorporando suelo barato no urbanizado y obteniendo con ello grandes ganancias".¹⁰ Como correlato de los dividendos empresariales, al igual que lo sucedido a inicios del siglo XX, se produjo un deterioro de las posibilidades de que las personas trabajadoras, sobre todo aquellos con menores salarios, pudieran acceder a una vivienda y tener condiciones habitacionales adecuadas. Si bien es cierto que se financió un elevado número de viviendas, éstas se dirigieron hacia la población trabajadora con mayores ingresos. Además, las viviendas otorgadas se encontraban en desarrollos habitacionales masivos, muy alejados de los centros de trabajo (requiriendo hasta dos horas de traslado en cada trayecto), teniendo malas condiciones de habitabilidad y calidad, todo lo cual provocó una gigantesca cifra de cinco millones de viviendas abandonadas. Mientras las empresas constructoras, financiadas con bancos extranjeros, incrementaban sus ganancias construyendo viviendas de mala calidad, en suelo barato, y muy alejadas de los centros de trabajo,¹¹ muchos trabajadores/as vieron cómo se esfumaron sus ahorros aspirando a tener una vivienda que se vieron obligados a abandonar. A ello hay que añadir que aquellos gobiernos no impulsaron políticas de arrendamiento que pudieran otorgar vivienda a las personas trabajadoras de menores recursos en esquemas diversos a los de la propiedad privada.

Con la llegada del gobierno de Enrique Peña Nieto se llevaron a cabo modificaciones en el diseño de las políticas y cambios en el entramado

⁹ *Ibidem*, p. 369.

¹⁰ *Ibidem*, p. 370.

¹¹ De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de Vivienda en México, UNAM, 2015, "En este sector, se ha provocado en las últimas décadas un proceso de financiación de la vivienda. El principal móvil de esta actividad industrial es la obtención de elevadas ganancias, lo cual se logra no sólo de la producción industrial, sino principalmente de los procesos de especulación inmobiliaria que se generan con la compra de suelo barato, sin garantizar que se ofrezcan adecuadas condiciones de habitabilidad a los mexicanos". Ziccardi, Alicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de la vivienda*, México, UNAM, 2015, p. 184.

institucional¹² para intentar modificar el rumbo empresarial, financiizado, de la política anterior, que además desligaba la política de vivienda de la de desarrollo urbano y territorial. Sin embargo, como lo explicó Ziccardi en el 2018 "...a pesar de esta diversificación de las acciones de financiamiento para vivienda, aún subsiste la inercia de la política de vivienda inaugurada en el 2000".¹³

En contraste con la trayectoria de la política habitacional marcada desde el año 2000, la propuesta de reforma constitucional al párrafo XII del artículo 123 enviada por el presidente López Obrador pretende reposicionar la política social habitacional en el país, desde la Constitución, otorgando nuevas e importantes facultades al Infonavit para reconstruirlo como uno de los pilares clave para el financiamiento, construcción y alquiler de vivienda social. La reforma persigue como objetivo ofrecer nuevas alternativas y opciones accesibles para que la clase trabajadora, incluyendo a aquellas personas que perciben menores salarios, puedan materializar su derecho a la vivienda.

La propuesta dota al Infonavit con la facultad de construir vivienda, y no sólo de financiarla. Con ello se busca que esta importante institución pueda contribuir a combatir el problema de la escasez de vivienda que aún persiste, y que lo pueda hacer, desde el terreno, dialogando con los demás actores (públicos y privados), que también podrán participar en la construcción. Así, no sólo se busca acelerar los procesos constructivos, sino que éstos se lleven a cabo de acuerdo con los estándares de vivienda adecuada y en diálogo con el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial.

La propuesta de reforma también establece que con el fondo de vivienda creado con las aportaciones de las empresas se deberá crear un sistema de vivienda social a partir del cual se pueda garantizar el derecho de los y las trabajadoras a obtener créditos baratos y suficientes para la adquisición o mejora de sus viviendas. El derecho de los y las trabajadoras a obtener un crédito barato se constitucionaliza como una garantía del derecho a la vivienda adecuada establecido en el artículo 4o. constitucional, así como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹² *Ibidem*, p. 371.

¹³ *Ibidem*, p. 372.

Un tema también de enorme importancia, previsto por la reforma, es el del arrendamiento social. Como se señaló en el inicio de este trabajo, la lucha que han debido dar los y las trabajadoras, desde inicio del siglo XX, para poder tener alquileres accesibles, ha sido enorme. Por las dinámicas que impone la economía de mercado, dentro de un sistema capitalista siempre existirá un porcentaje amplio de las personas trabajadoras que no contarán con el salario suficiente —sobre todo al inicio de su vida laboral— para poder pagar un crédito para vivienda en propiedad. Frente a esta realidad, adquiere enorme relevancia que la reforma incluya la posibilidad de que el Infonavit implemente esquemas de alquiler social con opción a compra. Si la persona trabajadora mantiene el pago de su renta durante diez años, adquiere el derecho a comprarla. Además, en relación con esta alternativa de alquiler, la reforma establece que el arrendamiento no podrá superar el 30% del salario de la persona trabajadora. Existen muchos ejemplos de países europeos, como Suiza o Austria, donde la vivienda en alquiler, con seguridad de la tenencia y reglamentación inquilinaria, supera a la vivienda en propiedad como opción para vivir de manera digna.

Mejorar condiciones de crédito, participar en la construcción de vivienda y otorgar vivienda en alquiler social son tres herramientas importantes, que si bien no podrán resolver por sí solas los grandes retos que prevalecen en el país respecto del derecho a la vivienda, sí habrán de contribuir a corregir el rumbo de la política social habitacional, que se desvió en México desde el inicio del siglo XXI siguiendo una lógica de rentabilidad y ganancia para las empresas constructoras y las instituciones financieras. Constitucionalizar garantías para proteger y cumplir un derecho humano como es la vivienda para las personas trabajadoras, guarda una congruencia jurídica total con los principios que sustentan a una Constitución social como es la mexicana de 1917.



Bibliografía

uno. *Austeridad republicana y remuneraciones de personas servidoras públicas*

- ACKERMAN, John, “La apuesta de AMLO por una verdadera austeridad”, *Hechos y Derechos*, México, IIJ, 17 de junio de 2019. Consultado el 14 de marzo de 2024, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/13590/14955>.
- CARRILLO, Laura, y GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo, *Los salarios de los altos funcionarios en México desde una perspectiva comparativa*, CIDE, documento de trabajo 124, 2005.
- CANCINO GÓMEZ, Rodolfo, y LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *La contratación pública*, Madrid, Wolkers Kluwer, 2019.
- CEJUDO, Guillermo, LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, DUARTE, Mónica; GUTIÉRREZ, Ximena y RUBIO, Jovany, *Estudio para informar la opinión del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados respecto a lo señalado en el artículo 7 bis de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2019.
- CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro, “Artículo 127”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, México, IIJ-Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2021.
- CONESA, Luisa y PENICHE, Jorge, “Ley Federal de Remuneraciones de Servidores Públicos”, en *Los pendientes de la Corte, Nexos*, agosto 2020.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
- DEL CARMEN PARDO, María y CEJUDO, Guillermo (ed.), *Trayectorias de reformas administrativas en México. Legados y conexiones*, El Colegio de México, 2016; Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo M. Cejudo (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, UNAM, 2010.

- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Antonio, “El Código de Ética de la Administración Pública Federal”, *Hechos y Derechos*, México, IJ, 14 de febrero de 2022. Consultado el 14 de marzo de 2024, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/16690/17288>.
- MEJÍA, Raúl y ROJAS ZAMUDIO, Laura Patricia, *Federalismo(s). El rompecabezas actual*, Fondo de Cultura Económica, 2018.
- NIETO MORALES, Fernando, “La administración pública a través de los ojos de López Obrador”, *Gatopardo*, 7 de mayo de 2023.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL, “Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de austeridad republicana y remuneraciones de personas servidoras públicas”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457-8, 5 de febrero de 2024, disponible en: https://bit.ly/Austeridad_Republicana_Remuneraciones.
- ROLDÁN XOPA, José y ZORRILA, Francisco, *Los límites a las remuneraciones de los servidores públicos*, Senado de la República, 2008.

dos. *Bienestar*

- CIEP (2023), Implicaciones del paquete económico 2024, disponible en: <https://paqueteeconomico.ciep.mx/wp-content/uploads/2023/09/PE-2024-Implicaciones-14sep2023.pdf>.
- CONAPO (2023), Conciliación demográfica de 1950 a 2019 y Proyecciones de la población de México y de las entidades federativas, 2020 a 2070 [Base de datos]. Gobierno de México, disponible en: <https://www.gob.mx/conapo/acciones-y-programas/conciliacion-demografica-de-1950-a-2019-y-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2020-a-2070>.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, (2023), Medición de la pobreza. Resultados de pobreza en México 2022. Anexo estadístico, disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2022.aspx.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. última reforma, DOF, 24-01-2024, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBibli/pdf/CPEUM.pdf>.

- D'ARTIGUES, K. (2024), "Las reformas de AMLO que podrían ¿beneficiar? a las personas con discapacidad", *Yo también*, A. C. [Plataforma de contenidos sobre discapacidad, inclusión y accesibilidad] 15 de febrero de 2024, disponible en: <https://www.yotambien.mx/actualidad/reformas-de-amlo-benefician-o-no-benefician-a-las-personas-con-discapacidad>.
- GARCÍA GUERRERO, V. M. (2024), *Los desafíos que muestran las proyecciones de población de México y sus entidades federativas 2020-2070*. Centro Tepoztlán Víctor L- Urquidi – Este País, disponible en: https://estepais.com/tendencias_y_opiniones/centro-tepoztlan/proyecciones-poblacion-mexico-2020-2070/.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, (2024), Programas para el Bienestar, <https://programasparaelbienestar.gob.mx/>.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, 7 de febrero de 2024, Reformas de la 4T no comprometen finanzas del país: presidente; destaca avances de la recaudación, disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/2024/02/07/reformas-de-la-4t-no-comprometen-finanzas-del-pais-presidente-destaca-avances-de-la-recaudacion/>.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>.
- ORDORICA, M. (2024), *Escenarios demográficos de México*. Centro Tepoztlán Víctor L- Urquidi – Este País, disponible en: https://estepais.com/tendencias_y_opiniones/centro-tepoztlan/escenarios-demograficos-mexico/.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL, "Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de bienestar", *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457-7, 5 de febrero de 2024, disponible en: <https://bit.ly/Bienestar>.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (2023), *Quinto Informe de Gobierno 2022-2023*, disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/documentos/quinto-informe-de-gobierno-344019>.
- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFPRH_131120.pdf.
- RAMÍREZ CUÉLLAR, A. (coord.). (2021), *Nuevas políticas públicas contra la desigualdad. Informe de trabajo para la transición hacendaria*, Cámara de Diputados.

- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (29 de diciembre de 2023), ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2024, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5713350&fecha=29/12/2023&print=true.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (8 de enero de 2024), ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2024, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5713371&fecha=30/12/2023#gsc.tab=0.
- SHCP (2023), Estrategia de movilización y financiamiento sostenible, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/857379/Docu_EMFS_V4.pdf.
- SHCP (2024). Presupuesto de Egresos de la Federación. Ejercicio Fiscal 2024, disponible en: <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2024>.

tres. *Extinción de órganos constitucionales autónomo (reforma administrativa)*

- ACKERMAN, Bruce, *La nueva división de poderes*, México, FCE, 2007.
- ACKERMAN, John M, *Autonomía y Constitución : el nuevo Estado democrático*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- CABALLERO OCHOA, José Luis, “Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes”, *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 30, 2000.
- DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio, “Mitos y realidades de los organismos constitucionales autónomos”, *Revista de Administración Pública*, vol. L, núm. 3, 2015.
- GENSCHER, Philipp, y ZANGL, Bernhard, “State transformations in OECD countries”, *Annual Review of Political Science*, vol. 17, 2014.
- HALBERSTAM, Daniel, “The promise of comparative administrative law: a constitutional perspective on independent agencies”, *Comparative Administrative Law*, Susan Rose Ackerman y Peter L. Lindseth (eds.), Cheltenham, UK, Edwar Elgar, 2010.
- MAJONE, Giandomenico. “The rise of the regulatory state in Europe”, *The State in Western Europe Retreat or Redefinition?*, Routledge, 2019.

- MURÚA NÚÑEZ, Zelina, *Políticas públicas. Terminación o cambio*, México, Ser Proyectos Editoriales, 2022.
- PIERRE, Joan, *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*, New York, Oxford University Press, 2000.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL, “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457-18, 5 de febrero de 2024, disponible en: https://bit.ly/Simplificaci3n_Org3nica.
- RAMIÓ, Carles, *Burocracia Inteligente. Guía para transformar la administración pública*, Madrid, Catarata, 2022.
- ROLDÁN XOPA, José, “De la desconcentración administrativa a la autonomía constitucional. Los órganos reguladores en su nuevo escenario”, en *Trayectoria de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, María del Carmen Pardo y Guillermo Cejudo (eds.), México, El Colegio de México, 2016.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana: del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017.
- SHAPIRO, Martin, “A comparison of US and European independent agencies”, en *Comparative Administrative Law*, ed. por Susan Rose-Ackerman y Peter L. Lindseth, Cheltenham, UK - Northampton, Edward Elgar, 2010.
- UVALLE AGUILERA, Ricardo, *Órganos constitucionales autónomos en México: análisis y propuestas para su desarrollo institucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021.
- VALADÉS, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

cuatro. *Guardia Nacional*

AMNISTÍA INTERNACIONAL (29 de noviembre de 2022), “Américas: intentos de militarización de la seguridad pública en la región son una amenaza para los derechos humanos”, disponible en: <https://www.amnesty>.

org/es/latest/news/2022/11/americas-intentos-de-militarizacion-de-la-seguridad-publica-en-la-region-son-una-amenaza-para-los-derechos-humanos/.

APPLEBY, P. (6 de octubre de 2022), “Ejército de México seguirá combatiendo crimen a pesar de abusos de derechos humanos”. *InSight Crime*, disponible en: <https://insightcrime.org/es/noticias/mexico-ejercito-crimen-abusos-derechos-humanos/>.

Diario Oficial de la Federación (20 de septiembre de 2023), Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 137/2022, así como los votos particulares de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, y particulares y concurrentes de los ministros Loretta Ortiz Ahlf y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

HUMAN RIGHTS WATCH (26 de agosto de 2022), “México: La militarización de la seguridad pública amenaza los derechos humanos”, disponible en: <https://www.hrw.org/es/news/2022/08/26/mexico-la-militarizacion-de-la-seguridad-publica-amenaza-los-derechos-humanos>.

GAUSSENS, P., y GONZÁLEZ, C. J. (2023), “Militarización de la Seguridad Pública y Derechos Humanos: una adecuación imposible” en J. R. C. Díaz y V. Ugalde (eds.), *El Estado de derecho en el México contemporáneo*, El Colegio de México, vol. 4, disponible en: <https://doi.org/10.2307/jj.55905447>.

JÍMÉNEZ, W. G., y TURIZO, J. P. (2011), “Militarización de la policía y policización de las fuerzas militares. Revisión del fenómeno a nivel internacional y nacional”, *Revista Logos, Ciencia & Tecnología*, 3(1).

Ley de la Guardia Nacional.

PNUD (febrero 2013), *Sinopsis. Seguridad ciudadana. Prevención de crisis y recuperación*, disponible en: [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/08022013_citizen_security_issue_brief%20\(spanish\).pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/08022013_citizen_security_issue_brief%20(spanish).pdf).

PODER EJECUTIVO FEDERAL, “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457-3, 5 de febrero de 2024, disponible en: https://bit.ly/Guardia_Nacional.

MÉXICO UNIDO CONTRA LA DELINCUENCIA (7 de febrero de 2024), “Reforma de AMLO sobre Guardia Nacional: militarización permanente de seguridad y más poder para el presidente”, comunicado de prensa, disponible en: <https://www.mucd.org.mx/2024/02/reforma-de-amlo-sobre-guardia-nacional-militarizacion-permanente-de-la-seguridad-y-mas-poder-para-el-presidente/>.

NERIO MONROY, Ana L. (2011), “La militarización de la seguridad pública y su impacto en los derechos humanos de la población en situación de vulnerabilidad”. *Opinión y Debate*, agosto – número 8, disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r28196.pdf>.

Sistema de Información Legislativa (5 de febrero de 2024), Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional

cinco. *Industrias estratégicas*

557

ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol, “La transición energética en México: un objetivo de largo plazo”, en Jiménez Guanipa, H. y Luna, M. (coords.), *Crisis climática, transición energética y derechos humanos*, tomo II. *Protección del medio ambiente, derechos humanos y transición energética*, Colombia, Fundación Heinrich Böll-Heidelberg Center para América Latina, 2020.

ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol, “Transición energética a partir de fuentes renovables y su contribución a los objetivos de desarrollo sostenible”, en Hernández-Mendible, V. R. y Saavedra Avzaradel, P. C. (coords.), *Retos del sector energético para el desarrollo sostenible en Iberoamérica*, Santiago de Chile, Ediciones Jurídicas Olejnik, 2021.

BOLÍVAR MEZA, Martha Laura, “Notas sobre el marco regulatorio para la transición de la industria extractiva a la energía renovable y su impacto en la captación de la inversión pública y privada”, *Revista de Derecho Administrativo*, núm. 19, Facultad de Derecho-Pontificia Universidad Católica del Perú, julio 2021, disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/24307>.

BIBLIOGRAFÍA

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de marzo de 2021.

“Cronología de la reforma energética en materia eléctrica de 2022”, *El Economista*, 25 de mayo de 2022, *El Economista*, disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/Cronologia-de-la-reforma-energetica-en-materia-electrica-de-2022-20220525-0075.html>.

HERNÁNDEZ OCHOA, César Emiliano, *La reforma cautiva. Inversión, trabajo y empresa en el sector eléctrico mexicano*, México, CIDAC, 2007

HERNÁNDEZ OCHOA, César Emiliano, “La nueva Constitución energética mexicana y su implementación”, en ESQUIVEL, Gerardo, IBARRA PALAFOX, FRANCISCO, y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Cien ensayos para el Centenario*, tomo 2. *Estudios Jurídicos*, México D.F., UNAM, Senado de la República, 2017.

HERNÁNDEZ MENDOZA, César Alejandro, “Los fines sociales y nacionales del Estado mexicano: factor determinante para rescatar a la CFE”, en AA VV, “La política eléctrica en México: Alcances y desafíos”, *Revista de Administración Pública*, 157, vol. LVII, núm. 1, México, INAP, enero-abril 2022.

HUERTA OCHOA, Carla, “El concepto de interés público y su función en materia de seguridad nacional”, en *Seguridad pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, 2007.

Ley de la Industria Eléctrica, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de agosto de 2014.

LIGHTHIZER, Robert, “The New American Way of Trade. How the USMCA does what NAFTA couldn't”, *Foreign Affairs*, 27 de septiembre del 2023.

HSU, Po-Hsuan, LIANG, Hao, y MATOS, Pedro, *Leviathan Inc. and Corporate Environmental Engagement*, mimeo, University of Hong Kong, Singapore Management University, University of Virginia, abril 30, 2017.

LÓPEZ LÓPEZ, Miguel, “Mecanismos de transferencias de recursos públicos al sector privado en el sector eléctrico mexicano”, *Revista de Administración Pública*, 157, vol. LVII, núm. 1, México, INAP, enero-abril 2022.

- MORALES MAR, Carlos Andrés, “Iniciativa de reforma constitucional en materia de electricidad 2021 y su relación con la seguridad, confiabilidad y continuidad del suministro de energía eléctrica”, en AA VV, “La política eléctrica en México: Alcances y desafíos”, *Revista de Administración Pública*, 157, vol. LVII, núm. 1, México, INAP, enero-abril 2022.
- MUSACCHIO, Aldo y LAZZARINI, Sergio G., *Reinventing State Capitalism: Leviathan in Business, Brazil and Beyond*, Cambridge, Harvard University Press, 2014.
- OCDE, *Directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas*, París, 2011, disponible en: <https://www.oecd.org/daf/fca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/48632643.pdf>.
- ORTEGA LOMELÍN, Roberto, *La evolución constitucional de la energía a partir de 1917*, México, Secretaría de Energía/Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2016
- PODER EJECUTIVO FEDERAL, “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de industrias estratégicas del Estado”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457-14, 5 de febrero de 2024, disponible en: https://bit.ly/Industrias_Estrategicas.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL, “Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXIV, núm. 5877-I, 1 de octubre de 2021, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2021/oct/20211001-I.pdf>.
- ROVAIX, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, Biblioteca Constitucional INEHRM, 2016.
- RODRÍGUEZ PADILLA, Víctor, *Seguridad energética: análisis y evaluación del caso de México*, Santiago de Chile, CEPAL, 2018.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, comunicado de prensa No. 028/2024, del 31 de enero del 2024, “Reforma de 2021 a la Ley de la industria eléctrica; en cuanto introduce nuevas reglas en el orden del despacho de energía, la forma de asignación de los contratos de cobertura eléctrica y el sistema de adquisición de certificados de energías limpias, vulnera los principios de competencia, libre concurrencia y desarrollo sustentable”.

seis. *Jóvenes Construyendo el Futuro*

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ASF) (2020), Auditoría de Cumplimiento: 2020-0-14100-19-0394-2021 394-DE Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Jóvenes Construyendo el Futuro, disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2020c/Documentos/Auditorias/2020_0394_a.pdf.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Ficha de monitoreo 2020-2021: Jóvenes Construyendo el Futuro, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2022, disponible en: https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2020_2021/FMyE_14_S280.pdf. Fecha de consulta: 15 de marzo de 2024.

Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), art. 4, 123, (2024), disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (2024), *Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. *Gaceta Parlamentaria*. México: Anexo 17. Número 6457-17, disponible en: <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-17.pdf>.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL Y SECRETARÍA DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL (2021), *Ficha de Monitoreo 2020-2021 Jóvenes Construyendo el Futuro*, disponible en: https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2020_2021/FMyE_14_S280.pdf.

IDEA Consultores (2022), *Evaluación de Procesos del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2022*, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/801606/Informe_Final_Evaluacion_n_de_Procesos_s280_PJCF.pdf.

HECKMAN, J. (2024), *Heckman The economics of human potential*, disponible en: <https://heckmanequation.org/>.

HERNÁNDEZ JUÁREZ, C., MOCYR, y Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) (2020), *Evaluación de Diseño 2019-2020 Jóvenes Construyendo el Futuro*, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/583041/Anexo_C._Evaluacion_de_diseno_U280.pdf.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457-17, 5 de febrero de 2024, disponible en: <https://bit.ly/JCF>

SANTOS FLORES, Israel, y MELGAR MANZANILLA, Pastora, “Las contribuciones: Participación de los jóvenes”, en Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (coord.), *Cultura contributiva en 12*, México, Prodecon, 2013.

SANTOS FLORES, Israel y RÍOS GRANADOS, Gabriela, *Economía de la resiliencia en clave Covid-19: Grupos focales sobre personas dedicadas al comercio informal en la Ciudad de México*, México, Coordinación de Humanidades UNAM, Correo certificado, 2022.

SANTOS FLORES, Israel y RÍOS GRANADOS, Gabriela, *Economía informal: Migración laboral interna en Tijuana: Grupos focales*, México, IJ-UNAM, 2024, en prensa.

SANTOS FLORES, Israel y RÍOS GRANADOS, Gabriela, “El régimen simplificado de confianza en la Ley del Impuesto sobre la Renta y su lucha contra la informalidad”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, IJ-UNAM, nueva serie, año LV, núm. 164, mayo-agosto de 2023.

SANTOS FLORES, Israel y RÍOS GRANADOS, Gabriela, *Tipologías de la resiliencia en la informalidad: Grupos focales en Oaxaca y Guadalajara*, México, Coordinación de Humanidades, UNAM, Colección Cartas desde una Pandemia, 2023.

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, *Diagnóstico. Programa Presupuestario S-280 Jóvenes Construyendo el Futuro*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, agosto de 2021, disponible en: https://jovenes-construyendoelfuturo.stps.gob.mx/publico/doc/DIAGNOSTICO_2021_PP_S-280_JCF.pdf. Fecha de consulta 15 de marzo de 2024.

SANTOS FLORES, Israel, RÍOS GRANADOS, Gabriela, y COMISIÓN NACIONAL DE LOS SALARIOS MÍNIMOS. (2021). *El efecto del programa ‘Jóvenes Construyendo el Futuro’ durante la pandemia*, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/669952/Estudio_EL_EFECTO_DEL_PROGRAMA_JCF_DURANTE_LA_PANDEMIA.pdf.

TANZI, V. (2000), “El papel del Estado y la calidad del sector público”, *Revista CEPAL*, 71, 7–22, disponible en: <https://repositorio.cepal.org/items/de574dfd-623c-41ac-913d-ac7d016d444b>.

siete. *Materia penal*

ALEXY, Robert, “Ponderación, control de constitucionalidad y representación”, *Cátedra Ernesto Garzón Valdés 2004*, México, Fontamara, 2005.

ASTUDILLO, César, *El bloque y parámetro de constitucionalidad y convencionalidad en México*, México, Tirant lo Blanch, 2014.

BICKEL, Alexander M., *La rama menos peligrosa. La Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos en el banquillo de la política*, Fondo de Cultura Económica, 2020.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Intervención”, sesión pública ordinaria 29 de agosto de 2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Contradicción de tesis 293/2011.

ELY, John, *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1980.

GARGARELLA, Roberto, *La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del Poder Judicial*, Barcelona, Ariel, 1996.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia penal”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457-5, 5 de febrero de 2024, disponible en: https://bit.ly/Materia_Penal.

RÜTHERS, Bernd, *La revolución secreta. Del Estado de derecho al Estado judicial. Un ensayo sobre Constitución y método*, Madrid, Marcial Pons, 2020.

WALDRON, Jeremy, *Contra el gobierno de los jueces. Ventajas y desventajas de tomar decisiones por mayoría en el Congreso y en los tribunales*, México, Siglo XXI, 2018.

ocho. *Medio ambiente*

ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian, *Los derechos sociales en el debate democrático*, Madrid, Ediciones GPS, 2006.

- ÁLVAREZ BUYLLA, Elena y PIÑEYRO, Alma (coords.), *El maíz ante el peligro de los transgénicos; un análisis integral sobre el caso de México*, CEIICH, UNAM, 2013.
- ANGLÉS, Marisol, 2018, Bioética y bioderecho. Reflexiones clásicas y nuevos desafíos. “El Principio Precautorio en México”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4733/23.pdf>.
- ARANDA CAMACHO, Gloria Stella; VALENZUELA HERRERA, Aura; GARCÍA RINCÓN, Diana Milena y ALMEIRA OSPINA, Juan Ernesto, “Efectos del glifosato sobre la salud humana”, *El Centauro*, 2015, disponible en: https://www.academia.edu/69537727/Efectos_del_glifosato_sobre_la_salud_humana?uc-g-sw=6871127.
- BOLAÑOS, Rodrigo; TOLEDO, Dalia y OSORNO, Cuauhtémoc, *Corrupción en el sector agua ¿quién es responsable de la crisis?*, Ethos, Laboratorio de Políticas Públicas, México.
- CEMDA, “Minería a cielo abierto. Postura del Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A. C., disponible en: <https://www.cemda.org.mx/mineria-a-cielo-abierto/>.
- COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *Estadísticas del Agua en México 2021*, SEMARNAT, México, oct. 2022, p.52.
- CORDERA, Rolando y ZICCARDI, Alicia (comps.), *Las políticas sociales de México. Derechos constitucionales, arquitectura institucional, 2000-2018*, Siglo XXI Editores y UNAM, CDMX, 2022.
- CRUZ, Juan Antonio (coord.), *Los Derechos Sociales en México; reflexiones sobre la Constitución de 1917*, Querétaro, IEC, 2020
- DELGADO, Gian Carlo (coord.), *Aspectos socio económicos, legales y ambientales de la megaminería*, México, CEIICH, UNAM, 2017.
- DEL POZO, Edmundo, MARTÍNEZ Juan Carlos (coords.), *Caminos desde abajo; organización social y usos del derecho en la defensa del territorio en México*, México, Gedisa, 2019
- PELÁEZ, Jorge, *¿Minando la movilización? La movilización sociolegal en la campaña por una nueva Ley Minera en México (2012-2013)*, México, CRIM, UNAM, 2023.
- FERRAJOLI, Luigi, *La democracia a través de los derechos; el constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*, Madrid, Trotta.

- FUNДАР, *Las actividades extractivas en México; minería e hidrocarburos hacia el fin del sexenio*, México Fundar, 2017.
- GARCÍA, Guillermina, “Esta es la ley que protege el cultivo de maíz nativo”, THE FOOD TECH. 17 de julio de 2023, disponible en: <https://thefoodtech.com/seguridad-alimentaria/esta-es-la-ley-que-protege-el-cultivo-de-maiz-nativo>.
- GARIBAY, Claudio *et al.*, “Corporación minera, colusión gubernamental y desposesión campesina. El caso de Goldcorp Inc. en Mazapili Zacatecas”, *Desacatos*, núm. 44, 2014.
- GARZA GALVÁN, Silvia Guadalupe; CARRILLO RIVERA, José Joel y HUIZAR ÁLVAREZ, Rafael (coords.), *Coloquios sobre el agua subterránea en México*, Senado de la República, LXIII Legislatura, México 2018, disponible en: https://www.senado.gob.mx/comisiones/biblioteca/docs/AGUA_SUBTERRANEA_INTERNET.pdf.
- GÓMEZ ARIAS, W., y MOCTEZUMA, A., “Los millonarios del agua. Una aproximación al acaparamiento del agua en México”, *Argumentos*, núm. 93, mayo-agosto 2020, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- GUTIÉRREZ, Rodrigo y BURGOS Mylai, *Globalización, neoliberalismo, y derechos de los pueblos indígenas en México*, Ciudad de México, IJ/UNAM, 2020.
- ISLAS VARGAS, M. “Extractivismo en tiempos de corporaciones gigantes”, en *Cambio ambiental global, metabolismo social local, gobernanza y alternativas: la biodiversidad y los ecosistemas en el debate, coordinación general de Murphy Vásquez Baca y Antonio De Lisio*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO, 2021, disponible en: <https://www.clacso.org/boletin-1-cambio-ambiental-global-metabolismo-social-local-gobernanza-y-alternativas/>.
- JANSEN, Kees y SIETZE, Vellema (eds.), *Agribusiness & Society. Corporate Responses to Environmentalism, Market Opportunities and Public Regulation*, Nueva York, Londres, Zed Books, 2004.
- KÜHNE, Kjell, VAN ALSTINE, James y ROUTLEDGE, Paul, “Defusing a carbon bomb: Exploring the strategies of anti-fracking activists in Mexico”, *Energy Research & Social Science*, vol. 109, 2024, disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2024.103429>.

LLANO, Manuel, ROJAS, Dolores “Desplazamiento forzado en regiones mineras” en *La Jornada Ecológica*, disponible en: <https://ecologica.jornada.com.mx/2022/03/27/desplazamiento-forzado-en-las-regiones-mineras-5511.html>.

LÓPEZ, Francisco, *La vida o el mineral. Los cuatro ciclos del despojo minero en México*, Akal, 2017.

MARTÍNEZ-AUSTRIA, Polioptro F. y PATIÑO-GÓMEZ, Carlos, “Efectos del cambio climático en la disponibilidad de agua en México”. *Tecnología y ciencias del agua*, 2012, vol. 3, núm. 1, disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2007-24222012000100001&script=sci_arttext.

MASSIEU TRIGO, Yolanda, “Cultivos y alimentos transgénicos en México. El debate, los actores y las fuerzas sociopolíticas”, *Argumentos*, núm. 59, enero-abril 2009, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

NAVA, César, 2008, *Estudios ambientales*, Biblioteca Jurídica Virtual UNAM, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2641/7.pdf>.

OLIVO ESCUDERO, Juan Carlos, “La protección de la biodiversidad en el derecho ambiental mexicano. Un análisis de la legislación desde el enfoque de especies amenazadas y su hábitat crítico”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIX, núm. 147, septiembre-diciembre de 2016, disponible en: <https://www.elsevier.es/es-revista-boletin-mexicano-derecho-comparado-77-pdf-S0041863318301005>.

PÉREZ, Sol, “Análisis cartográfico de la expansión del extractivismo minero en México” *Revista de Geografía Espacios*, 8.

EJECUTIVO FEDERAL, “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derecho a la alimentación, ambiente sano y derecho al agua”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457-1, 5 de febrero de 2024, disponible en: https://bit.ly/Medio_Ambiente.

WISE, Timothy, *México defiende con ciencia las restricciones al maíz transgénico*, Minneapolis, Institute of Agriculture and Trade Policy, 2004.

ZEREGA, Georgina “México se convierte en el país más mortífero para los ambientalistas con 54 asesinados en 2021”, *El País*, sept 2022, dispo-

nible en: <https://elpais.com/america-futura/2022-09-29/mexico-se-convierte-en-el-pais-mas-mortifero-para-los-ambientalistas.html>.

nueve y diez. *Pensiones (IMSS e ISSSTE)*

BANCO DE MÉXICO, “La reforma del sistema de pensiones de México: Posibles efectos sobre las jubilaciones, la dinámica del ahorro obligatorio y las finanzas públicas”, Informe trimestral octubre - diciembre 2020, Recuadro 4, 2021.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Informe de Evaluación de la Política de desarrollo social 2022*, disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/LEPSM/IEPSM/Paginas/LEPDS-2022.aspx>.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, Nota técnica sobre la identificación de personas con discapacidad, 2020, México, 5 de agosto de 2021, p. 6, disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2018_2020/Notas_pobreza_2020/Nota_tecnica_identificacion_de_personas_con_discapacidad_2020.pdf.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL, *Pobreza y Personas Mayores en México 2020*, México, 2020, p. 2., disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/adultos_mayores/Pobreza_personas_mayores_2020.pdf.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, *Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050*. Ciudad de México, Conapo, 2018, disponible en: <https://www.gob.mx/conapo/acciones-y-programas/conciliacion-demografica-de-mexico-1950-2015-y-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050>.

FORBES, “Apoyo de la oposición a reforma de pensiones es ‘desesperación electoral’: AMLO”, *Forbes*, 1 de febrero de 2024, disponible en: <https://bit.ly/4c3op13>.

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, *La nueva propuesta de reforma de pensiones*, extracto del *Reporte Económico Trimestral*, octubre - diciembre 2023, Recuadro 1, México, 2024.

MORALES, María Ascensión, (2021), *Reforma en materia de pensiones y la necesidad de crear el sistema nacional de pensiones*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6392/3a.pdf>.

MORALES, María Ascensión, “Los grandes debates en torno a los sistemas de pensiones”, *Revista de la Facultad de Derecho*, Uruguay, Esp. Seguridad Social, 2021, disponible en: <https://revista.fder.edu.uy/index.php/rfd/article/view/842/148>.

OIT, Reversión de la Privatización de las Pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de Pensiones, Ginebra. OIT, 2018, disponible en : <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDFaction?id=55496>:

OIT, El modelo multipilar de pensiones de la OIT: Construyendo sistema de pensiones equitativas y sostenibles, Nota Informativa sobre la Protección Social para Todo, OIT, 2018, disponible en: <https://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowRessource.action;jsessionid=zheSxy6zTKEtbjlGsD-pEME1ZjtMqsjHvkGjl4pNkTcj1nC1R1W5F!1818001608?id=55495>.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *OECD Reviews of Pension Systems: Mexico*, OECD Publishing, 2016.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adicionan los párrafos segundo, tercero y cuarto, y se recorre el subsecuente, al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457-12, 5 de febrero de 2024, disponible en: <https://bit.ly/IMSS>.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona el artículo cuadragésimo octavo transitorio a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457-19, 5 de febrero de 2024, disponible en: <https://bit.ly/ISSSTE>.

Reporte Económico Trimestral del Infonavit, octubre-diciembre 2023.

SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, Alfredo, “La pluralidad de ocupaciones informales: Medidas laborales, de seguridad social y de protección social para la formalización del empleo en México”, en MONEREO PÉREZ, José Luis y PERÁN QUESADA, Salvador, (dir.), *Derecho social y trabajo informal. Implicaciones laborales, económicos y de Seguridad Social del fenómeno del trabajo informal y de la economía sumergida en España y Latinoamérica*, Granada, Editorial Comares, 2016.

- SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, Alfredo y MORALES RAMÍREZ, María Ascensión, *El derecho a la seguridad social y a la protección social*, México, Porrúa-UNAM 20 de agosto 2014.
- SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, Alfredo y MORALES RAMÍREZ, María Ascensión, *Derechos de jubilados y pensionados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018.
- SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES, *Estudio sobre tasas de reemplazo en el sistema de pensiones chileno y sus proyecciones bajo distintos escenarios*, Chile, 2024.
- THINKING AHEAD INSTITUTE, *Global Pension Assets Study*, Reino Unido, 2024.
- VARGAS, Luis, “Reformas del sistema de pensiones en Chile (1952-2008)”, Chile, CEPAL, 2018.

once. *Poder Judicial*

- AA.VV., “Proyecto de nación 2018-2024”, México, Movimiento de Regeneración Nacional, 2017.
- AA.VV., “Reforma judicial en México. Un análisis desde una perspectiva de corrupción y derechos humanos”, DPL - Fundación para el Debido Proceso y Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano, 7 de diciembre de 2020.
- ASTUDILLO, César, “El estatuto de los jueces constitucionales en México”, en ASTUDILLO, César y FIX-ZAMUDIO, Héctor, *El estatuto jurídico del juez constitucional en América Latina y Europa. Libro homenaje al Doctor Jorge Carpizo, a 20 años de su designación como ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.
- ASTUDILLO, César, *El funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional. El dilema de decidir sobre qué y cómo decidir*, México, Tirant lo Blanch, UNAM-IIIJ, 2018.
- ASTUDILLO, César, “El futuro de la Constitución”, en VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (comps.), *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

ASTUDILLO, César, “El nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia en México”, en BOGDANDY, Armin von, FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y MORALES ANTONIAZZI, Mariela (coords.), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Max Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM, 2010.

ASTUDILLO, César y ESTRADA MARÚN, José Antonio, *Nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el contexto de los modelos de designación en el derecho comparado*, México, Porrúa-IM-DPC, 2019.

ASTUDILLO, César y HERRERA, “Suprema Corte de Justicia de la Nación. 25 años como tribunal constitucional de México”, en ASTUDILLO, César y ETO CRUZ, Gerardo, (coords.), *Los tribunales constitucionales. Estudios conmemorativos en el centenario del modelo kelseniano de jurisdicción constitucional*, t. I. América, México, Tirant lo Blanch-UNAM-IIJ, 2024.

CABALLERO JUÁREZ, José Antonio, *La reforma judicial de 2021. ¿Hacia dónde va la justicia?*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM), 2021.

CARPIZO, Jorge, “Otra reforma constitucional. La subordinación del Consejo de la Judicatura Federal”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1 (2), 2000.

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, “Manifestación por la democracia”, *Nexos*, 18 de febrero de 2024.

FIX FIERRO, Héctor (coord)., *Ocho propuestas para fortalecer al Poder Judicial de la Federación y completar su transformación. Una propuesta académica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM), 2018.

GARZA ONOFRE, Juan Jesús; LÓPEZ NORIEGA, Saúl, y MARTÍN REYES, Javier, “¿Qué propone la iniciativa de reforma judicial de AMLO y Zaldívar?”, *Nexos*, El Juego de la Suprema Corte, 13 de febrero de 2020, disponible en: <https://bit.ly/3sFY30z>.

GUTIÉRREZ SALAZAR, Miguel Ángel, *La facultad disciplinaria del Consejo de la Judicatura Federal en México*, México, Instituto de Investiga-

ciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2018.

LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel, “Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador en la presentación de Iniciativas de reforma a la Constitución”, *Sitio Oficial de Andrés Manuel López Obrador*, 5 de febrero de 2024, disponible en: <https://bit.ly/48I9juQ>.

MARTÍN REYES, Javier, “En el juego de la designación de ministros, el presidente siempre gana”, *Nexos*, El Juego de la Suprema Corte, 7 de abril de 2015, disponible en: <https://bit.ly/48ICnCB>.

MARTÍN REYES, Javier, “Ni imparcialidad ni mérito. Designación de magistraturas del Tribunal Electoral”, en CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro, y GARZA ONOFRE, Juan Jesús, *Repensar el Tribunal Electoral. Propuestas para su reforma*, México, TEPJF, 2022.

MARTÍN REYES, Javier, “Plan C: purgar, capturar y obradorizar el poder judicial”, *Nexos*, El Juego de la Suprema Corte, 6 de febrero de 2024, disponible en: https://bit.ly/PlanC_Judicial.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457, 5 de febrero de 2024, disponible en: https://bit.ly/PlanC_Judicial_VF.

RIVAS ACUÑA, Israel, *El Consejo de la Judicatura Federal. Trayectoria y perspectivas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.

RIVERA LEÓN, Mauro, “De directores y orquestas: Análisis comparado de la posición institucional del Consejo de la Judicatura Federal en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 159, septiembre-diciembre, 2020.

SALMORÁN VILLAR, Guadalupe, “Elección (im)popular de jueces”, *El Universal*, 21 de febrero de 2024, disponible en: <https://bit.ly/4aRtNma>.

VILLA Y CAÑA, Pedro, “Reforma al Poder Judicial busca separar a quien presida la SCJN de encabezar el Consejo de Judicatura: AMLO”, *El Universal*, 13 de diciembre de 2023.

doce. *Protección a la salud por sustancias tóxicas*

AMERICAN CANCER SOCIETY, *¿Qué sabemos acerca de los cigarrillos electrónicos?*, disponible en: <https://www.cancer.org/es/cancer/prevenccion-del-riesgo/tabaco/vapeo-y-cigarrillos-electronicos/que-sabemos-acerca-de-los-cigarrillos-electronicos.html>, consultado el 22 de febrero de 2024.

AMERICAN CANCER SOCIETY, FDA, *E-Cigarettes, Vapes, and other Electronic Nicotine Delivery Systems (ENDS)*, disponible en: <https://www.fda.gov/tobacco-products/products-ingredients-components/e-cigarettes-vapes-and-other-electronic-nicotine-delivery-systems-ends>, consultado el 22 de febrero de 2024.

BATES, Clives, Counterfactual, *World Health Organisation fails at science and fails at propaganda – the sad case of WHO’s anti-vaping Q&A*, 30 January 2020, disponible en: <https://clivebates.com/world-health-organisation-fails-at-science-and-fails-at-propaganda-the-sad-case-of-whos-anti-vaping-qa/>, consultado el 22 de febrero de 2024.

BATES, Clives, *The E-Cigarette Summit*, disponible en: <https://www.e-cigarette-summit.us.com/speaker/clive-bates/>, consultado el 22 de febrero de 2024.

BERNAL PULIDO, Carlos, “El derecho al libre desarrollo de la personalidad”, en *El Derecho de los derechos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005.

CENTRO PARA EL CONTROL Y LA PREVENCIÓN DE ENFERMEDADES, *Datos sobre el fentanilo*, disponible en: <https://www.cdc.gov/stopoverdose/fentanyl/es/index.html>.

CENTRO PARA EL CONTROL Y LA PREVENCIÓN DE ENFERMEDADES, *La naloxona y su poder de salvar vidas*, disponible en: <https://www.cdc.gov/stopoverdose/naloxone/index.html>.

CDC, *Stop Overdose, Datos sobre el fentanilo*, disponible en: <https://www.cdc.gov/stopoverdose/fentanyl/es/index.html#:~:text=Hay%20dos%20tipos%20de%20fentanilo,las%20etapas%20avanzadas%20del%20c%3%A1ncer.>, consultado el 21 de febrero de 2024.

FAIRCHILD, Amy, HEALTON, Cheryl, CURRAN, James, ABRAMS, David, y BAYER, Ronald, *Evidence, alarm, and the debate over e-cigarettes. Prohibitionist measures threaten public health*, en: <https://www.sci>

encemagazinedigital.org/sciencemagazine/13_december_2019-open/MobilePagedArticle.action?articleId=1545463#articleId1545463, consultado el 22 de febrero de 2024.

FDA, *Tobacco Product Problem Reports*, disponible en: <https://www.fda.gov/tobacco-products/tobacco-science-research/tobacco-product-problem-reports>, consultado el 22 de febrero de 2024.

HADBAVNY, Angela M., HOYT, John W., *Sedantes y analgésicos en la unidad de terapia intensiva*.

IASP, *Terminology, Pain Terms and Definitions*, PAIN, disponible en: <https://www.iasp-pain.org/resources/terminology/>, consultado el 20 de febrero de 2024. Allí, se lee: An unpleasant sensory and emotional experience associated with, or resembling that associated with, actual or potential tissue damage.

INFOBAE, “López Obrador aseguró que el 60% de los asesinatos en enfrentamientos son bajo los efectos de drogas: «Por eso estos crímenes tan despiadados»”, México, 26 de febrero 2020, disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/02/26/lopez-obrador-revela-que-el-60-de-los-muertos-en-narco-enfrentamientos-se-encontraban-bajo-el-efecto-de-las-drogas-por-eso-estos-crimes-tan-despiadados/>.

LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel, conferencia presidencial, 14 de diciembre de 2023, disponible en: [https://presidente.gob.mx/presidente-enviara-iniciativa-de-ley-para-prohibir-vapeadores-esta-demostrado-que-danan-a-los-jovenes-afirma/#:~:text=Voy%20a%20enviar%20una%20iniciativa,Layne%20decidió%3F"%2C%20subrayó](https://presidente.gob.mx/presidente-enviara-iniciativa-de-ley-para-prohibir-vapeadores-esta-demostrado-que-danan-a-los-jovenes-afirma/#:~:text=Voy%20a%20enviar%20una%20iniciativa,Layne%20decidió%3F).

LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel, Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina, 26 de enero, 2023, disponible en: <https://presidente.gob.mx/26-01-24-version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador/>.

MÉNDEZ SANGUOS, Víctor, *Traficantes de la muerte, de la heroína al fentanilo*, Madrid, Catarata, 2020.

MURIEL, C., LLORCA, G., “Conceptos generales en dolor”, en VILLORIA MURIEL, Clemente (coord.), *Dolor crónico, diagnóstico, clínica y tratamiento*, Madrid, Arán, 2007.

NATIONAL INSTITUTE ON DRUG ABUSE, *Advancing Addiction Science, Medicamentos para el tratamiento del trastorno por consumo de opioides-Reporte de investigación, Medicamentos para el tratamiento*

del trastorno por consumo de opioides - Reporte de investigación: ¿Cómo actúan los medicamentos para tratar la dependencia de los opioides? Agonistas opioides plenos y parciales (medicamentos de mantenimiento), disponible en: <https://nida.nih.gov/es/publicaciones/serie-de-reportes/medicamentos-para-el-tratamiento-del-trastorno-por-consumo-de-opioides/como-actuan-los-medicamentos-para-tratar-la-dependencia-de-los#:~:text=La%20metadona%20es%20un%20agonista,receptores%20opioides%20en%20el%20cerebro>, consultado el 20 de febrero de 2024

NATIONAL INSTITUTE ON DRUG ABUSE, *Tendencia y estadística, Índices de muertes por sobredosis*, disponible en: <https://nida.nih.gov/es/areas-de-investigacion/las-tendencias-y-estadisticas/indices-de-muertes-por-sobredosis>, consultado el 20 de febrero de 2024.

OMS, *Tabaco: cigarrillos electrónicos*, 19 de enero de 2024, disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/questions-and-answers/item/tobacco-e-cigarettes>, consultado el 22 de febrero de 2024.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adicionan diversas disposiciones a los artículos 4o. y 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de protección de la salud por el uso de sustancias tóxicas”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457, 5 de febrero de 2024, disponible en: https://bit.ly/PlanC_Salud.

POU, Francisca y PÉREZ CORREA, Catalina, “Prohibitionist drug policy in Mexico: A systemic constitutional underminer”, *Washington International Law Journal*, 2021.

RODRÍGUEZ Diego *et al.*, “El costo (constitucional) del arraigo: un legado de la guerra contra las drogas”, en Aram Barra (comp.), *La regulación de la marihuana en México: la reforma inevitable*, México, Stauddeg, 2016.

TECSCIENCE, SALUD, *¿Por qué la ciencia y la medicina necesitan el fentanilo? Investigadores exponen las opciones para atender la adicción a la sustancia y detener el número de muertes por sobredosis*, disponible en: <https://tecscience.tec.mx/es/salud/para-que-sirve-el-fentanilo/>, consultado el 21 de febrero de 2024.

US DEPARTMENT OF STATE, Síntesis de la Tercera Reunión del Comité Trilateral de Fentanilo entre Estados Unidos, México y Canadá, tra-

ducciones al español, disponible en: <https://www.state.gov/translations/spanish/sintesis-de-la-tercera-reunion-del-comite-trilateral-de-fentani-lo-entre-estados-unidos-mexico-y-canada/#:~:text=A%20fin%20de%20impulsar%20un,M%C3%A9xico%20a%20principios%20de%202024.&text=Esta%20traducci%C3%B3n%20se%20proporciona%20como,la%20fuente%20original%20en%20ingl%C3%A9s.> consultado el 20 de febrero de 2024.

VÍÑA, Alonso, “El desabasto de metadona y otros medicamentos psiquiátricos pone en peligro la salud de los pacientes en México”, *El País*, marzo 2023, disponible en: <https://elpais.com/mexico/2023-03-10/el-desabasto-de-metadona-y-otros-medicamentos-psiquiatricos-pone-en-peligro-la-salud-de-los-pacientes-en-mexico.html>.

WERLE, N., ZEDILLO, E., “We Can’t Go Cold Turkey: Why Suppressing Drug Markets Endangers Society”, *J Law Med Ethics*, 2018 Jun; 46 (2): 325-342. DOI: 10.1177/1073110518782942. PMID: 30146979.

WORLD HEALTH ORGANIZATION MODEL LIST OF ESSENTIAL MEDICINES – 22nd List (2021), Geneva, World Health Organization; 2021 (WHO/MHP/HPS/EML/2021.02). Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO, Amparo en Revisión 521/2019, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2 de octubre del 2019, disponible en: https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/GCQ93XgB_UqKst8orpcP/%-22Tabaquismo%22.

ZEDILLO, Ernesto, PÉREZ-CORREA, Catalina, MADRAZO, Alejandro y ALONSO, Fernanda, “Drug Policy in Mexico: The Cause of a National Tragedy—A Radical but Indispensable Proposal to Fix It”, 41 *U. Pa. J. Int’l L.* 107 (2019), disponible en: <https://scholarship.law.upenn.edu/jill/vol41/iss1/4>.

trece. *Protección y cuidado animal*

ANAYA HUERTAS, Alejandro, *Bestiario jurídico. Justicia constitucional, tutela judicial y derechos de los animales*, México, Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2023.

DÍEZ SPELZ, Juan Francisco, 2022, “La cuestión animal, el derecho y los derechos humanos. Análisis de la Ley 17/2021 sobre el régimen jurí-

dico de los animales en España”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1(46).

EGAS VELASCO, Johanna, 2022, “Las acciones constitucionales como garantías de protección de los derechos de los animales en Ecuador”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Anuario 2022*, 28 año.

NAVA ESCUDERO, César, *Los derechos de los animales. Una visión jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023.

NINO, Carlos, *Ética y derechos humanos. Un ensayo de fundamentación*, 2a. ed., Argentina, Astrea, 2005.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 3o., 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de protección y cuidado animales”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457-2, 5 de febrero de 2024, disponible en: https://bit.ly/Protección_Animal.

catorce. *Pueblos y comunidades indígenas y fromexicanos*

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “Personas jurídicas en derecho público en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, *Vista de Personas jurídicas de derecho público en México. Boletín Mexicano de Derecho Comparado (unam.mx)*, consulta de 25 de febrero de 2024.

GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, *El Estado, los indígenas y el derecho*, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2880-el-estado-los-indigenas-y-el-derecho>, consulta de 15 de marzo de 2024.

GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, *Derechos de los indígenas*, Ciudad de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5517-derechos-de-los-indigenas-coleccion-nuestros-derechos-unam-inehrm>, consulta de 15 de marzo de 2024.

Legislación-México, “Decreto por el que se reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario*

Oficial de la Federación, 28 de enero de 1992, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4646755&fecha=28/01/1992&cod_diario=200014, consulta de 21 de febrero de 2024.

Legislación-México, “Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adiciona un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, tomo DLXXV, núm. 10, primera sección, 14 de agosto de 2001, páginas 2 a 3, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=29021&pagina=2&seccion=1, consulta de 21 de febrero de 2024.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, “Proyecto de decreto por el que se reforma, adiciona y deroga el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457-6, Cámara de Diputados, 5 de febrero de 2024, disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/890788/gaceta-parlamentaria-20240205-6.pdf>.

quince. *Reforma electoral*

ACKERMAN, John M. (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, IJ-UNAM, 2009.

BECERRA, Ricardo, SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José, *La mecánica del cambio político en México*, 4a. ed., México, Ediciones Cal y Arena, 2011.

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008.

MARTÍN REYES, Javier, y MARVÁN LABORDE, María, *Radiografía del Plan B: la reforma electoral de 2023 a examen*, México, IJ-UNAM, 2023.

MARTÍN REYES, Javier, y SALAZAR UGARTE, Pedro, “Crónica de una inconstitucionalidad anunciada: el Plan B ante la Suprema Corte”, *Justicia electoral en movimiento*, México, IJ-UNAM-TEPJF-EJE, 2023.

- NOHLEN, Dieter, ZOVATTO, Daniel, OROZCO, Jesús y THOMPSON, José (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa, 2006.
- OROZCO HENRÍQUEZ, et al., *Justicia electoral. El Manual de IDEA Internacional*, México, IDEA-TEPJF-IIJ-UNAM, 2013.
- OROZCO HENRÍQUEZ, (coord.), *Propuestas para el fortalecimiento interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Informe técnico del grupo de trabajo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, IIJ-UNAM, 2022.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL, “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457, 5 de febrero de 2024, disponible en: https://bit.ly/PlanC_Electoral.
- WOLDENBERG, José, “El ensueño autoritario del presidente”, *El Universal*, México, 13 de febrero de 2024, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/jose-woldenberg/el-ensueno-autoritario-del-presidente/>.

dieciséis. Salarios

- BECERRA, Ricardo, *Ascenso salarial como propósito nacional (en esta generación)*, en GÓMEZ ÁLVAREZ, David y GÓMEZ HERMOSILLO, Rogelio (coords.), *¡Súbanle! Salario digno*, Debate, 2023.
- BECERRA, Ricardo, (coord.), *El daño está hecho. Balance y políticas para la reconstrucción*, México, Grano de Sal, 2024.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS SALARIOS MÍNIMOS, *Informe Mensual del Comportamiento de la Economía, Secretaría del Trabajo y Previsión Social*, febrero 2024, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/896336/Informe_Febrero_2024.pdf.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS SALARIOS MÍNIMOS, *Tabla de Salarios Mínimos Generales y Profesionales por Áreas Geográficas, diciembre 2023*, disponible en: <https://www.gob.mx/conasami/documentos/tabla-de-salarios-minimos-generales-y-profesionales-por-areas-geograficas>.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Medición multidimensional de la pobreza 2018-2022*, disponible en: <https://bit.ly/3TzteGR>.

EJECUTIVO FEDERAL, “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de salarios”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457-9, 5 de febrero de 2024, disponible en: <https://bit.ly/Salarios>.

GIMÉNEZ CACHO, Luis Emilio, “El doble rostro de la política laboral”, en BECERRA, Ricardo (coord.), *El daño está hecho. Balance y políticas para la reconstrucción*, México, Grano de Sal, 2024.

GOBIERNO DE MÉXICO, disponible en: <https://is.gd/fLImup>, <https://is.gd/vPOcKP>, <https://is.gd/3k7f7f>, <https://is.gd/WNG3fp>, <https://is.gd/msZDK3>, <https://is.gd/neRNuh>.

HERNÁNDEZ LICONA, Gonzalo. “Desarrollo social en la antesala de 2024”, en BECERRA, Ricardo (coord.). *El daño está hecho. Balance y políticas para la reconstrucción*, México, Grano de Sal, 2024.

Informe mensual del comportamiento de la economía, Secretaría del Trabajo y Previsión Social y CONASAMI, Febrero 2024, disponible en: <https://is.gd/0HDizI>.

Política de recuperación del salario mínimo en México y el Distrito Federal, Gobierno de la Ciudad de México, 2014.

diecisiete. *Salud*

BAUTISTA, Sergio., VARGAS, Adriana., MORENO., Luis. y COLCHERO, Arantxa, *Utilización de servicios de salud en México: cascada de atención primaria en 2022*, Instituto de Salud Pública, disponible en: <https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanutcontinua2022/doctos/analiticos/04-Utilizacion.de.servicios-ENSANUT2022-14813-72275-2-10-20230619.pdf>.

Constitución de la Organización Mundial de la Salud, 1946, Nueva York.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Resultados de pobreza en México 2022 a nivel nacional y por entidades federativas*, disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Treinta años de evolución de las carencias sociales a partir de instrumentos censales y la Encuesta Intercensal, 1990-2020*, disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Carencias-sociales-datos-censales.aspx>.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, (s.f.), *Indicadores demográficos de México 1950- 2050*, disponible en: <https://cutt.ly/ScJh1ub>.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948, París.

FRENK, Julio y GÓMEZ, Dantes, “Salud es tiempo de corregir el mundo”, *Nexos*, México, septiembre 2021, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=60158>.

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforma el párrafo cuarto del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de atención médica integral, universal y gratuita, 5 de febrero 2024, disponible en: <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-10.pdf>.

Gobierno de México, (s. f.), Presupuesto de Egresos de la Federación 2004 y 2015, disponible en: <https://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/peff2004/> y <https://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/peff2015/>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *El INEGI presenta los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2022*, [comunicado de prensa], disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ENIGH/ENIGH2022.pdf>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, Presentación de Resultados del Censo de Población y Vivienda 2020, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#documentacion>.

Ley General de Salud, 2024, México

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, (s. f.), “Estadísticas de la OCDE”, disponible en: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?ThemeTreeId=9>.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966, Nueva York.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma el párrafo cuarto del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de atención médica integral, universal y gratuita”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457-10, 5 de febrero de 2024, disponible en: <https://bit.ly/Salud>.

dieciocho. *Servicio ferroviario de pasajeros*

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Derecho administrativo, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHRM, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma y adiciona el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457-13, 5 de febrero de 2024, disponible en: https://bit.ly/Servicio_Ferrovionario.

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, Concesionarios del Sistema Ferroviario Mexicano, disponible en: <https://sct.gob.mx/index.php?id=7437>, consultada el 6 de marzo de 2024.

WOMACK JR., J., “Veracruz-El molino: los primeros ferrocarrileros, 1842-1850”, *Boletín Del Archivo General de la Nación*, 7(06), 2010, Recuperado a partir de <https://bagn.archivos.gob.mx/index.php/legajos/article/view/334>, consultado el 6 de marzo de 2024.

diecinueve. *Simplificación orgánica (reforma administrativa II)*

ÁVALOS, María Gabriela, *Municipio y poder tributario local*, Buenos Aires, Ad Hoc, 2007.

COMADIRA, Julio, *La licitación pública*, Buenos Aires, Depalma, 2000.

CHASE PLATE, Luis Enrique, *Los contratos públicos*, Asunción, Editora Intercontinental, 1998.

DE LAUBADÈRE, André, *Traite élémentaire de droit administratif*, París, 1953.

DE LA VALLINA VELARDE, Juan Luis. “La desconcentración administrativa”, *Revista de Administración Pública*, núm. 35, Madrid, 1961.

- ESCALANTE, Fernando, *Así empezó todo. Orígenes del neoliberalismo*, México, Cal y Arena, 2018.
- GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Ediciones Machi, 1977.
- HAURIOU, Maurice, *Precis de droit administratif et de droit publique*, Paris, Recueil Sirey, 1927.
- LARRAÑAGA, Pablo, *Regulación, Técnica jurídica y razonamiento económico*, México, Porrúa, 2009.
- MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado del dominio público*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1960.
- PETIT, Eugène, *Tratado elemental de derecho romano*, 23a. ed., Porrúa, 2007.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL, “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos, en materia de simplificación orgánica”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457-20, 5 de febrero de 2024, disponible en: https://bit.ly/Extinción_OCA.
- POSNER, Richard, *La crisis de la democracia capitalista*, trad. de Cristina campos, Madrid, Marcial Pons.
- ROMERO SOTELO, María Eugenia, *Los orígenes del neoliberalismo en México. La escuela austríaca*, México, FCE, 2019.
- SALINAS, Carlos “Rectoría del desarrollo”, en *Rectoría del Estado y economía mixta*, México, UNAM-Porrúa, 1985.
- WILLIAMSON, Richard, “No hay consenso. Reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar.”, *Finanzas y Desarrollo*, noviembre, 2003.

veinte. VIVIENDA

- CALVO IZAZA, Óscar, *Urbanización y revolución en América Latina. Santiago de Chile, Buenos Aires y Ciudad de México (1950-1980)*, El Colegio de México-Universidad Nacional de Colombia, 2023.
- CONNOLLY, Priscilla, “La demanda habitacional”, en René Coulomb y Martha Schteingar (coord.) *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, UAM Azcapotzalco, Colegio de México, Porrúa, 2006.

- DE ANTUÑANO, Emilio, *Informal (Dis) Order. Revolution, Planning, and the Problem of Informality in Mexico City*, en prensa.
- DELGADILLO, V., “Financiarización del desarrollo urbano en la Ciudad de México”, *Punto Sur, Revista de Geografía de la UBA*, (4), 2021.
- GARCÍA PERALTA, Beatriz, “Vivienda social en México (1940-1999): actores públicos, económicos y sociales”, *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 2010, vol. 3, núm. 5, 2010.
- GARZA, Gustavo y SCHTEINGART, Martha, *La acción habitacional del Estado en México*, México, El Colegio de México, 1978.
- ORTIZ, Enrique (1996), *Fonhapo: Gestión y desarrollo de un fondo público en apoyo de la producción social de vivienda*, México, Fondo Nacional de Habitaciones Populares / CIH.
- PERLÓ, Manuel, “Política y vivienda en México 1910-1952”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 41, sept 1979.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL, “Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma y adiciona la fracción XII del Apartado A del segundo párrafo del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de crear un sistema de vivienda para todas las personas trabajadoras”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457-16, 5 de febrero de 2024, disponible en: <https://bit.ly/Vivienda>.
- VILLAR, Alberto, *Políticas de vivienda en México de la Constitución de 1917 a la globalización*, tesis doctoral, Madrid, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, 2007.
- ZICCARDI, Alicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos; Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de la vivienda*, México, UNAM, 2015.
- ZICCARDI, Alicia, “Pobreza y desigualdad; retos de la política de vivienda en México (2000-2016)”, en MIDAGLIA, Carmen; ORDOÑEZ, Gerardo, y VALENCIA, Enrique, *Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI; innovaciones, inercias y retrocesos*, CLACSO, 2018.

Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024), editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se publicó en versión digital el 13 de junio de 2024. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Adobe Garamond Pro* en 10, 12, 13 y 14 puntos.

LA PRESENTE OBRA reúne a 41 personalidades académicas, en su mayoría juristas integrantes del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pero también a economistas y politólogos, convocados para proporcionar un análisis experto, técnico, multidisciplinario y plural de cada una de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales que el presidente de la República presentó el 5 de febrero de 2024.

Las propuestas de reformas involucran la modificación de 53 artículos constitucionales que, si fueran aprobadas por el constituyente permanente, implicarían, por su número y calado, el mayor movimiento de reformas constitucionales simultáneas en la historia de México. A la par de reformas que modifican el sistema representativo y terminarían por favorecer al partido que gobierna o iniciativas que inciden en la división de poderes y concentrarían poder en la Presidencia de la República, hay otras que impactan en la vigencia de nuestros derechos humanos, como las relativas a la seguridad pública y la prisión preventiva oficiosa, o bien otras —más prometedoras— en materia de agenda social.

La gran mayoría de las iniciativas fue objeto de más de una opinión técnica, lo que permite contar con diferentes puntos de vista sobre una misma reforma a fin de informar el debate y la opinión pública.

ISBN 978-607-30-9139-8



9 786073 091398 >

